POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE

N° 73

SOMMAIRE

ALBERT MABILEAU 7
De la monarchie municipale à la française

JEAN-FRANÇOIS LACHAUME 19
Maire de village : témoignage

CLAUDE MALHURET 29
Maire d'une ville : témoignage

PAUL ALLIÈS 41
Un mode de scrutin exemplaire ?

MARC GUILLAUME 53
Pouvoir municipal et financement de la vie politique

ISABELLE PAILLIART 69
Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication

JEAN-BERNARD AUBY 79
Les contrôles administratifs, juridiques et financiers

JACQUES BLANC 91
Les dysfonctionnements des finances municipales

GUY SAEZ 109
Villes et culture : un gouvernement par la coopération

ALAIN DELCAMP 125
La démocratie municipale chez nos voisins : une typologie

CHRONIQUE DE L'OPINION PUBLIQUE 1994
ÉLISABETH DUPOIRIER ET GÉRARD GRUNBERG 143
La déchirure sociale

JACQUES ROLLET 159
Raymond Aron et la théorie du politique

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE D'ALLEMAGNE
ADOLF KIMMEL 177
Les élections au Bundestag et la situation politique actuelle

REPÈRES ÉTRANGERS
(20 septembre – 31 décembre 1994)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 191

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er octobre – 31 décembre 1994)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 197

Summaries 221

LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE

Esquissée il y a des siècles dans des Cités-États, l'histoire de la démocratie s'est épanouie plus près de nous dans les communes. C'est là que les hommes ont compris ses exigences, expérimenté ses procédures, découvert ses difficultés ; les communes ont été le premier laboratoire de la démocratie. La grande affaire fut alors de l'inscrire dans des sociétés plus vastes et cet effort a fait quelque peu négliger l'étude des réalisations démocratiques à l'échelon municipal, pourtant beaucoup plus proche des préoccupations du citoyen ordinaire. La décentralisation, renvoyant depuis une vingtaine d'années en France aux communautés de base des attributions jusqu'alors confiées à l'État, rend nécessaire et urgente la reprise de la réflexion sur la façon dont la démocratie est mise en œuvre et vécue aujourd'hui dans les communes. C'est l'ambition de ce numéro à travers les études qui suivent.

Comment la démocratie s'inscrit-elle dans le gouvernement de la commune ? La question est dérangeante car elle conduit à se demander si parfois ce gouvernement ne prend pas une forme monarchique. Mais les témoignages de deux maires, l'un d'un village, l'autre d'une ville moyenne, ramènent le phénomène à ses justes proportions et il faut bien reconnaître d'autre part que le système actuel d'élection du conseil municipal et la volonté du législateur, dans des textes récents, donnent à l'opposition les moyens de jouer son rôle de contre-pouvoir.

La démocratie, c'est aussi l'information ; les municipalités l'ont compris qui recourent largement aux nouvelles techniques de communication, facilitant ainsi le contrôle politique de l'action des autorités municipales en complément des procédures administratives, juridiques et financières traditionnelles, sur l'efficacité desquelles il faut peut-être s'interroger. La spectaculaire multiplication des « affaires » révèle en effet des dysfonctionnements qui échappent à l'attention des autorités de contrôle.

Mais il ne s'agit pas seulement de contrôler ; il faut aussi décider. A travers des exemples de politiques publiques dans le domaine culturel, c'est le fonctionnement concret de la démocratie municipale qui est démontré.

Le panorama serait très incomplet si un regard n'était jeté sur la façon dont, hors de nos frontières, nos voisins ont trouvé leurs propres réponses aux questions que nous nous posons.

La démocratie municipale est bien vivante, elle se transforme, elle s'adapte, c'est là, semble-t-il, l'une des leçons de ce numéro.

PHILIPPE ARDANT HUGUES PORTELLI

PAUL ALLIÈS, professeur de science politique à l'université de Montpellier I, directeur du CEPEL et de la revue *Pôle Sud*, doyen de la faculté de droit, économie, gestion ; *Les Échanges culturels internationaux des collectivités territoriales* (avec E. Négrier et F. Roche), La Documentation française, 1994.

JEAN-BERNARD AUBY, professeur à l'université Panthéon-Assas Paris II ; *Droit des collectivités locales* (avec J.-F. Auby), PUF, 1990.

JACQUES BLANC, conseiller au Sénat, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris ; *Les Collectivités locales* (avec B. Rémond), Presses de la FNSP, Dalloz, 1994 ; *Finances locales et Aménagement du territoire* (coll.), CLF-DATAR, 1994 ; *Les Finances régionales* (avec H. Paul et J. Bourdin), Economica, 1994 ; *Les Relations financières entre l'État et les collectivités locales* (avec A. Marzials), LGDJ, 1993.

ALAIN DELCAMP, haut fonctionnaire, chargé d'enseignement à l'IEP d'Aix-en-Provence et à l'université Paris I. Fondateur de l'Association pour la recherche sur les collectivités locales en Europe (ARCOLE) ; *Les Institutions locales en Europe*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1re édition, 1990 ; *Les Collectivités décentralisées de l'Union européenne* (coll.), à paraître à la Documentation française en 1995.

MARC GUILLAUME, maître des requêtes au Conseil d'État ; rapporteur du groupe du XIe Plan « Décentralisation : l'âge de raison » ; maître de conférences à l'IEP Paris et à l'ENA.

JEAN-FRANÇOIS LACHAUME, professeur de droit public à l'université de Poitiers, ancien maire de Lavoux (Vienne) (1977-1989).

ALBERT MABILEAU, professeur émérite de science politique à l'université de Bordeaux IV, directeur de recherche au CERVL à l'IEP de Bordeaux ; *Gouverner les villes moyennes* (en collaboration), Pedone, 1989 ; *Le Système local en France*, Montchrestien, 1994.

CLAUDE MALHURET, docteur en médecine, député de l'Allier et maire de Vichy, après avoir été président de Médecins sans frontières et secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé des Droits de l'homme.

ISABELLE PAILLIART, maître de conférences à l'université Stendhal (Grenoble 3), chercheur au GRESEC (Groupe de recherches sur les enjeux de la communication) ; *Les Territoires de la communication,* Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1993.

GUY SAEZ, chargé de recherches au CNRS, dirige le Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire (CERAT) à l'IEP de Grenoble, ainsi que le conseil scientifique de l'Observatoire des politiques culturelles.

Albert Mabileau

DE LA MONARCHIE MUNICIPALE À LA FRANÇAISE

Il n'y a pas si longtemps qu'on s'interrogeait sur la pertinence à « parler de présidentialisme municipal[1] ». Aujourd'hui, la « monarchie républicaine », dont on avait taxé le président de la Ve République, aurait élargi son champ d'action jusqu'à la commune où sévirait la « monarchie municipale ». Il est sans doute avéré que le modèle dessiné par la loi de 1884 avait favorisé progressivement le développement d'une sorte de régime présidentiel au niveau de la commune, encore que le contrôle préfectoral n'eût pas été indifférent même aux « grands maires » auxquels leur stature nationale avait permis d'acquérir une large autonomie. Mais la décentralisation de 1982 n'a-t-elle pas accéléré l'évolution par les normes juridiques qu'elle a instituées et plus encore les pratiques qu'elle a engendrées ? L'image de la ville s'identifie à son maire ; on en vient aussi à imputer quasi naturellement dans l'opinion, et même au-delà, ce qu'on nomme les « affaires », lorsqu'elles surviennent, à la responsabilité du premier magistrat municipal.

Certes, il importe de se méfier de l'abus des termes en politique et de l'inclination naturelle des Français à recourir à des notions que leur culture a véhiculées dans l'histoire et qu'ils se plaisent à faire revivre. Pourtant les mots recouvrent aussi des réalités et la « monarchie municipale » ne marquerait-elle pas une entorse de taille à la démocratie locale que les initiateurs de la décentralisation et les textes qui l'ont suivie[2] s'étaient targués de promouvoir ? C'est l'interprétation que nous

1. Claude Sorbets, « Est-il légitime de parler de présidentialisme municipal ? », *Pouvoirs*, nº 24, Paris, PUF, 1983.

2. Un des titres de la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République s'intitule « De la démocratie locale ».

livrent le discours politique et le vocabulaire journalistique qui n'hésitent pas à qualifier les édiles municipaux de nouveaux « potentats locaux » ; et même l'analyse scientifique, lorsqu'elle estime reconnaître dans les collectivités locales « la République des fiefs[1] ». Le Rapport Guichard apportait en 1976 le diagnostic que « la démocratie locale est malade ». Vingt ans après, on voit apparaître un syndrome similaire que n'a pas éliminé une décennie de traitements successifs.

Le phénomène gagne cependant à être replacé dans l'espace et le temps. Dans le cadre du système local, la tentation monarchique semble bien être une spécificité française. Si on considère les expériences étrangères qui offrent un éventail très diversifié de situations, en règle générale la collégialité de l'institution municipale et la faible autorité du maire, voire le transfert de celle-ci sur un autre membre de l'exécutif – le *city manager* américain ou le leader du parti majoritaire au conseil britannique –, font que le leadership mayoral peut difficilement s'affirmer et le maire cristalliser sur sa personne l'exercice du pouvoir local et sa représentation. Pour se restreindre à la situation en France, la taille de la commune ou de la ville n'est pas non plus sans incidence. Le maire rural peut bien monopoliser l'autorité communale – si ce n'est parfois le secrétaire de mairie – et profiter des relations personnelles qu'il entretient avec la plupart de ses administrés, il ne dispose pas de ressources de pouvoir telles qu'il puisse s'affirmer dans une perspective monarchique[2]. C'est dans la société urbaine, essentiellement pour les grandes villes et plus récemment les villes moyennes[3], que le gouvernement municipal a pu être assimilé à un système monarchique.

Il faut reconnaître dès lors que le leadership monarchique n'est certainement pas une nouveauté dans le régime territorial français. Assurément, l'affirmation du maire comme décideur à la suite de la décentralisation, le rôle – au sens sociologique du terme – qu'il assume comme entrepreneur, gestionnaire et animateur, le développement des politiques municipales, la médiatisation croissante de l'action locale, tout cela a souligné et vulgarisé une position qui date au moins du XIXe siècle. La désignation du maire par le pouvoir central ou son représentant, le préfet, a favorisé pendant la Monarchie censitaire et le Second

1. Yves Mény, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, nº 60, Paris, PUF, 1992.

2. Même si Mark Kesselman aboutit à une conclusion voisine. Cf. *Le Consensus ambigu*, Paris, Cujas, 1972.

3. Albert Mabileau, Claude Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.

Empire l'installation dans les mairies de personnalités non seulement favorables au gouvernement, mais dont la position sociale et parfois la présence dans les assemblées parlementaires les plaçaient dans la catégorie des « grands notables ». La IIIe République, par l'élection du maire par le conseil municipal en 1882, perturbe sans doute pour un temps le système notabiliaire d'origine monarchique ou césarienne – c'est l'époque où le passage d'un maire ne laisse souvent dans la mémoire locale que le témoignage d'une plaque au coin d'une rue. Toutefois, les choses se rétablissent rapidement : les notables des années 1870 sont partisans, pour la plupart, de la monarchie constitutionnelle qui constitue un modèle de référence largement répandu ; les républicains emboîtent le pas, parce qu'ils estiment, comme Gambetta, que « la République sera gagnée dans les mairies », ce qui signifie aussi le remplacement de l'aristocratie et des grands propriétaires par la moyenne bourgeoisie. Et la loi de 1884 consacre la monarchie municipale à la française, au moins dans la structuration du pouvoir local. Le système sera complété par le développement du cumul des mandats, qui donnera, notamment aux maires de grandes villes, une stature régionale ou nationale[1]. On peut s'étonner cependant qu'il faille attendre l'entre-deux-guerres pour que la personnalité des leaders municipaux accède à un statut historique (Édouard Herriot à Lyon). C'est finalement sous la IVe République que le système sera pleinement légitimé – Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux, Gaston Defferre à Marseille, Jean Lecanuet à Rouen, Pierre Mauroy à Lille, et quelques autres vont illustrer ce type d'autorité.

On identifie ainsi une forme de pouvoir héritée de la tradition locale, même si les caractéristiques les plus récentes du système politico-administratif ont renouvelé son aspect. L'ensemble lui donne sa particularité sur laquelle on peut s'interroger, si l'on admet une fois encore l'« exception française ». A cet égard, il se situe dans une formule politique qui le spécifie (la personnalisation du pouvoir), dont les ressources sont exploitées dans leur plénitude (les attributs monarchiques), pour sécréter finalement un mode de pouvoir local controversé (des pratiques ambiguës).

1. Dans les 220 villes de 20 000 habitants, on ne compte pas moins aujourd'hui de 73 députés-maires et 23 sénateurs-maires.

Un Modèle de Référence : la Personnalisation du Pouvoir

Les fondements s'en retrouvent dans la charte municipale de 1884, paradoxalement parce que le maire y est conçu à la fois comme le représentant de l'État et l'exécutif de la commune. En pratique, il n'y a pas de hiatus avec la situation antérieure, où certes la sympathie politique constituait l'élément principal de la nomination des édiles locaux par le chef de l'État ou le préfet, mais le choix de notables assurait l'autorité du premier magistrat sur le conseil municipal. Plus récemment, l'avènement de la Ve République rendra encore plus visible la personnalisation mayorale, autant que le statut du maire est renforcé dans ses caractéristiques dominantes. Une sorte de « mimétisme constitutionnel » inversé s'établit avec le président de la République, même si celui-ci est élu au suffrage universel. Le mode d'élection du conseil municipal au scrutin de liste majoritaire à deux tours institué en 1964 [1], avec listes bloquées pour les villes de 30 000 habitants, conforte la position de la tête de liste, bien que le maire reste formellement désigné par le conseil municipal. La loi de 1970 va dans le même sens en accroissant les prérogatives personnelles du maire et en supprimant la tutelle préfectorale. Les lois de décentralisation ne font guère que sanctionner cette évolution continue.

Encore faut-il s'accorder sur le champ et la nature de la personnalisation du pouvoir communal. La notion de personnalisation du pouvoir, telle qu'elle se construit par la conjonction de la norme institutionnelle et tout autant de la pratique politique – c'est à ce niveau qu'apparaît la spécificité de la situation française –, comporte deux éléments inséparables lorsque le processus s'applique au système municipal [2] : la concentration et la personnification du leadership mayoral. La concentration de l'autorité est largement institutionnalisée et la succession des textes législatifs et réglementaires, spécialement sous la Ve République et depuis la décentralisation, a renforcé son intégration dans l'institution communale [3]. Du « monarque aux petits pieds » des

1. La loi de 1982 y intègre la représentation proportionnelle, en attribuant toutefois à la liste la mieux placée la moitié du nombre des sièges à pourvoir avant la répartition du reste à la RP.

2. Cf. Léo Hamon, Albert Mabileau (dir.), *La Personnalisation du pouvoir*, Paris, PUF, 1964.

3. Cf. Jacques Rondin, *Le Sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

petites communes jusqu'au « grand feudataire » des grandes villes, la nature du rôle exercé par le maire est identique dans l'appareil institutionnel, quelle que soit la dimension de la collectivité[1]. Son pouvoir d'intervention est global, fondé sur l'universalité des « affaires de la commune ». Il s'élargit parfois au-delà du territoire municipal et se conforte par la ressource qu'il peut tirer du cumul des mandats. Il y a confusion de l'exécutif et du législatif sur la personne du maire. La décentralisation lui a donné la responsabilité décisionnelle – on connaît l'importance, parmi d'autres décisions, de la passation des marchés publics ou de l'attribution du permis de construire –, sans qu'il soit en contrepartie politiquement responsable devant le conseil municipal. On est bien loin de la transposition de l'éternelle querelle constitutionnelle entre régime présidentiel et régime parlementaire !

La personnification du pouvoir mayoral constitue l'autre volet du modèle. Par référence aux types idéaux d'autorité distingués par Max Weber, une forte dose de pouvoir charismatique s'inscrit sur la personne du maire, sans pour autant exclure l'institutionnalisation du leadership local et sa légitimité. On sait que les électeurs, au moins pour la moitié d'entre eux selon les sondages, désignent d'abord une personnalité – ils placent au premier rang les « qualités personnelles du candidat » – et le tiers seulement considérait le dernier scrutin de 1989 comme une élection politique. Le pouvoir municipal s'incarne dans la personne de son détenteur. Il se produit une identification du maire à sa commune ; une véritable « naturalisation » de l'élu au sein du milieu local. A la différence du président de la République, qui représente l'autorité lointaine et plus ou moins anonyme de la nation et de l'État, la personnification du maire reproduit une image concrète. Elle s'inscrit dans des rapports et un sentiment de proximité que sécrètent sa présence, les relations interindividuelles ou de connaissance qu'il entretient avec ses administrés. La médiatisation de son leadership par les politiques de communication menées par les mairies – et leur ignorance fréquente des autres membres de la municipalité – contribue largement à l'illustration de son premier magistrat dans un processus amplificateur qui ramène toute l'action communale à la figure emblématique du maire. La symbolique municipale est ainsi perçue au rang des réalités concrètes de la ville.

L'ajustement de la position institutionnelle du maire avec la per-

1. « Le maire […] cumule tous les pouvoirs, a le monopole des initiatives, prend les décisions… », Jeanne Becquart-Leclercq, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la FNSP, 1976.

ception que s'en font les citoyens, parce qu'il s'inscrit dans une relation étroite de causalité, constitue sans doute un archétype de la personnalisation du pouvoir, dont la compatibilité pourrait se révéler incertaine avec un environnement démocratique. Le bon vouloir du notable et son union personnelle avec la cité apportent en effet une consonance dont l'harmonie n'est apparemment pas tout à fait républicaine.

Le Système Notabiliaire : les Attributs Monarchiques

On discutera longtemps encore de la disparition ou de la perpétuation des notables dans l'univers local. Il est vrai que le flou qui entoure cette dénomination, sa charge traditionaliste aussi autorisent toutes les interprétations. Assurément, les acteurs de la scène municipale ne tiennent plus toujours aujourd'hui leur « éligibilité » – une prédisposition à être désignés par les électeurs – de leur notoriété dans la société locale. Mais la notabilisation n'en reste pas moins un processus général qui résulte de l'exercice de leurs fonctions, du réseau de relations qu'ils établissent et éventuellement du statut social qu'ils acquièrent. La réduction de la qualité de notable à des catégories sociales déterminées – le châtelain des campagnes et la bourgeoisie des villes au XIXe siècle, les professions libérales à une époque plus récente – est devenue obsolète ; l'accession de « nouvelles couches » et le renouvellement sensible des personnels politiques ont quelque peu dérangé la provenance sociale des détenteurs du pouvoir local. Mais les ressources dont ils disposent sont rémanentes et singulièrement assimilables aux attributs d'un pouvoir royal contrefait par les notables. Pareille analogie se retrouve aussi bien dans la régulation du leadership municipal que dans sa représentation, dans la formulation du pouvoir qu'il dessine et le style d'autorité qu'il affirme.

La caractéristique la plus visible en est la pérennisation dans les fonctions mayorales. S'il n'est plus tout à fait vérifié que « quand on est maire c'est pour la vie », la permanence des élus reste remarquable. Un ensemble de mécanismes se conjuguent qui font de l'alternance municipale une rareté, au moins une éventualité accidentelle – à la suite des élections de 1983, 1/5 des maires avaient effectué trois mandats consécutifs[1] : la longueur du mandat de six ans, la prime aux sortants dont on discute d'ailleurs l'incidence, l'absence de concurrence dans les petites

1. Compte tenu des décès, des démissions en cours de mandat et de la retraite des élus lors du renouvellement du conseil.

communes rurales, la satisfaction générale et la confiance des administrés à l'égard de leur maire. Il n'était pas rare dans les grandes villes, il y a encore quelques années, que l'élu ait conservé son mandat depuis la Libération. La politisation des élections locales et la bipolarisation depuis la fin des années soixante-dix ont pu affecter la permanence mayorale, mais sans en atteindre sérieusement les fondements[1]. On n'est pas loin de la patrimonialité du pouvoir, où la sanction électorale et démocratique se réduirait à un épiphénomène.

Le clientélisme apparaît comme un adjuvant à la permanence du leadership local. Le maire dispose de réseaux de clientèles où prédominent des relations de patron à clients, telles qu'on les analysait déjà dans l'Antiquité, qu'on retrouve dans le système féodal et sous une autre forme dans le régime monarchique. Les conseillers municipaux sont les obligés du maire et attendent sa décision pour figurer dans la liste qu'il présente à l'élection, puis à l'occasion exercer des fonctions d'adjoint ou de président de commission dans l'équipe municipale. Les subventions accordées aux associations s'apparentent quelque peu aux pensions attribuées par le monarque pour s'assurer de la fidélité de ses vassaux ou des bourgeois des villes. C'est seulement la reproduction de mécanismes empruntés à l'autorité traditionnelle – au sens weberien du terme.

Les phénomènes de succession au mandat mayoral paraissent aussi éloignés des pratiques démocratiques – et remarqués plus encore depuis que l'accession progressive des femmes à la politique active a retenu l'attention des observateurs. L'accaparement d'une municipalité par une dynastie familiale est plus un processus du siècle dernier que d'aujourd'hui, surtout dans les petites communes sur la personne de propriétaires fonciers appartenant souvent à la noblesse. Il n'empêche que le fils, plus rarement la veuve ou la fille de l'ancien titulaire, peut hériter d'une mairie[2], encore que la transmission familiale immédiate des charges de maire reste relativement rare, parce qu'elle impose souvent le passage par les fonctions moins valorisantes de conseiller municipal. On observe plutôt des processus de cooptation, en dehors de relations de parenté, qui se situent en amont ou en aval de l'élection municipale. Le dauphin, généralement en situation de premier adjoint, est adoubé par le maire en place qui, soit démissionne avant le scrutin

1. Aux municipales de 1989, seulement 54 villes de 20 000 habitants (sur 394) changent de maire.

2. Dominique Baudis à Toulouse, par exemple, se situe dans cette catégorie de « donation entre vifs ».

pour que son successeur soit désigné par le conseil municipal et n'a plus qu'à faire confirmer sa légitimité par les électeurs[1] ; soit attend quelques mois après le renouvellement du conseil pour se retirer au profit du remplaçant qu'il a choisi. La succession au leadership municipal, que l'ancien maire perçoit comme une garantie contre la déshérence – au moins en considération de ses sympathies personnelles ou partisanes –, n'en constitue pas moins une pression, voire une dérobade en face des contraintes du suffrage universel. Toutes ces sortes de pratiques ne sont pas étrangères à la royauté.

Mais c'est au niveau de la représentation que la parenté monarchique paraît la plus signifiante. Les formes symboliques de désignation du pouvoir municipal par le maire recèlent habituellement toute une série de représentations qui appartiennent, plus ou moins, au modèle culturel de la royauté tel qu'il est vécu en France. La légitimation du leadership municipal s'opère à partir de valeurs et de symboles spécifiques qui sont soumis à la perception des administrés. Le consensus communautaire, son instrumentalisation par l'apolitisme figurent au premier rang du discours et de la présentation du maire. Son identification à la commune ou à la ville – « la communauté » –, tout comme le monarque en son royaume, par sa présence, son accès aux administrés, ses réalisations, permet son enracinement au milieu local et la traduction de la complexité du gouvernement local sur son image de marque. Le paternalisme dont il fait montre, même s'il n'est plus explicité depuis que la cité n'est plus l'objet d'une « gestion en bon père de famille », se situe dans la même perspective. Jusqu'à la présentation de l'action municipale qui fait appel à un modèle décisionnel convivial de « gouvernement d'équipe » et ressemble assez à la formule du « roi en son conseil ». On recueille ainsi un ensemble de représentations, qui allient d'ailleurs la tradition et la modernité, indifférentes aux canons démocratiques mais qui se réfèrent directement au principe monarchique pour assurer une forte légitimité au leadership communal du maire. Il reste à déterminer comment il fait usage de ces ressources personnelles.

1. Les quelques mois qui précèdent les municipales de 1995 témoignent de cette stratégie, notamment dans les villes moyennes.

Des Pratiques Ambiguës : du Présidentialisme au Gouvernement Personnel ?

La décentralisation, si elle n'a guère modifié le champ d'action des municipalités, a introduit deux processus déterminants pour les comportements du maire. Elle lui accorde la réalité du pouvoir de décision, en supprimant explicitement la tutelle préfectorale et le contrôle *a priori* sur l'action municipale. Un effet mécanique de la décentralisation est aussi d'instituer la responsabilité des élus[1], dont les acteurs locaux prendront rapidement conscience et à laquelle l'opinion sera progressivement sensibilisée, spécialement lorsque celle-ci provoquera des instances juridictionnelles. La pratique des délégations au maire est de même largement mise en œuvre. Ces nouvelles règles du jeu décisionnel ont créé des zones d'incertitude pour la régulation du système municipal et amené à s'interroger sur une dérive de la présidentialisation communément admise des exécutifs locaux, et particulièrement du rôle imparti aux édiles municipaux. En l'espèce, il n'existe sans doute pas de règle générale, sinon de régularité tendancielle. Un modèle autoritaire, voire « césariste » de gouvernement municipal a pu être souligné dans certaines villes – le plus souvent, c'est un diagnostic porté par l'opposition –, alors que d'autres fois on reconnaît que le maire se limite à un arbitrage de type présidentiel, surtout lorsqu'il multiplie les délégations à ses adjoints dans des domaines sensibles (finances, urbanisme, services sociaux, etc.). Gouvernement personnel d'un côté, ouverture des structures municipales qui à la limite se transformerait en balkanisation de l'action locale de l'autre ; entre ces deux pôles les schémas sont très variables et dépendent pour une part au moins du style d'autorité du maire.

Pourtant une évolution se dessine dont la signification n'est sans doute pas unilatérale, mais plutôt équivoque, sans prétendre ici à un inventaire exhaustif et en se limitant à quelques indicateurs expressifs. La démocratie locale, au-delà de la légitimité républicaine accordée aux acteurs locaux par l'élection (la démocratie représentative), n'est pas seulement restée une aspiration normative, même si son introduction dans les pratiques municipales reste timide : la transparence qui commence à s'y insérer, non pas essentiellement par la mise à disposition du

1. Même si au cours du débat législatif est écartée la mise en jeu de la responsabilité financière personnelle des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire.

public de documents financiers (loi de 1992), mais beaucoup plus par le rôle joué par les minorités au sein du conseil municipal à la suite de la modification du régime électoral (loi de 1982) ; l'encadrement de la passation des marchés publics (loi de 1993) ; les quelques facilités accordées aux administrés et aux associations dans l'information de la gestion municipale et pour une ébauche de consultations destinées à en faire les partenaires de la municipalité (loi de 1992). Un ensemble de mesures qui restent embryonnaires et hétérogènes, mais dénotent cependant une sensibilisation à la démocratisation du système. Il n'est pas certain que l'échec généralisé des tentatives amorcées pour assurer la participation des habitants – à Grenoble notamment –, le développement de politiques de communication unilatérale et monopolistique ne marquent au contraire l'absence de contrepoids au leadership mayoral.

Dans une perspective plus intériorisée du pouvoir municipal, on avait pu observer au début des années quatre-vingt une certaine sensibilité au « gouvernement d'équipe », sans aller jusqu'à y percevoir une véritable collégialité telle qu'elle est intégrée, rarement à vrai dire, dans les schémas décisionnels et politiques. Il est vrai que la multiplication des politiques municipales dans des domaines de plus en plus diversifiés, le cumul des mandats qui éloigne l'élu de sa mairie, les délégations accordées aux adjoints dans de nombreux secteurs et l'autonomie qu'ils y acquièrent ont pu justifier cette interprétation. On reste bien loin cependant d'un partage du pouvoir municipal. La centralité de l'équipe dirigeante est assurée par le contrôle du maire, à l'occasion le retrait de délégation. La réalité du pouvoir est en fait détenue le plus souvent par une équipe politico-administrative constituée par les membres du cabinet, des responsables administratifs et quelques adjoints sélectionnés ; des partenaires plus ou moins invisibles qui participent à des décisions qui se font au nom du maire et préservent l'image unitaire de la municipalité auprès de la population.

Et pourtant les indices commencent à émerger d'une crise du leadership au niveau local, qui pourrait être d'ailleurs le contrecoup des tendances au gouvernement personnel ouvertes par la décentralisation. Le potentiel du leadership local de proximité devient de plus en plus problématique : l'impulsion et la coordination de l'action municipale sont malaisées à mettre en œuvre dans l'environnement complexe et fragilisé de la société urbaine ; la sensibilité croissante aux demandes souvent contradictoires des groupes sociaux et d'intérêts, pour lesquelles l'équilibre ne peut être trouvé en raison du décalage avec la structure politico-administrative de son organisation, perturbe le fonctionne-

ment de l'institution municipale. Les crises se multiplient qui se traduisent par la désagrégation des majorités et parfois la démission du maire. Que reste-t-il dans ces conditions de l'exercice solitaire du pouvoir local, sinon une extrémité générée par l'imaginaire démocratique que cultivent les Français ? Au moment où on assiste à une recomposition des systèmes territoriaux, sans en avoir pris une véritable conscience[1], il serait sans doute plus pertinent de s'interroger sur le pouvoir effectif que détient le maire dans sa ville et sa commune à mesure des profondes mutations que connaît la société locale.

Une dernière réflexion sur les voies impénétrables de la démocratie, en France plus qu'ailleurs. Les Anglo-Saxons considèrent qu'il est sage de faire un usage modéré des pratiques démocratiques. C'est leur exagération qui aboutit à systématiser la contradiction entre les apparences monarchiques et les aspirations démocratiques. Les notables et leurs couches successives apportées par la suite rapide des régimes politiques que notre pays a connus depuis deux siècles avaient parfaitement compris l'illusion de cette fausse perception. On doit à leur réalisme, parfois leur opportunisme, la modernisation de la société locale par l'adaptation du système politico-administratif soumis à leur contrôle. C'est ainsi que la République locale a maintenu sans anachronisme des formes monarchiques. Décidément, les Français ont toujours besoin d'un prince et ils y trouvent finalement leur compte.

1. La loi récente de 1994 sur l'aménagement du territoire ne répond visiblement pas à ce questionnement, au moins au niveau municipal.

RÉSUMÉ

On oppose communément le mode de gouvernement des villes, la « monarchie municipale », à une véritable démocratie locale ; une exception française héritée de deux siècles d'expérience. Fondé sur une forte personnalisation du pouvoir (concentration de l'autorité et personnification du maire), le système municipal emprunte des mécanismes notabiliaires et l'apparence monarchique, sans qu'on puisse porter le diagnostic d'un gouvernement personnel à travers ses perturbations actuelles. Les formes monarchiques sont en tout cas partie intégrante de la République locale.

Jean-François Lachaume

MAIRE DE VILLAGE

TÉMOIGNAGE

Le témoignage qui suit n'a d'intérêt que si l'on replace l'expérience dont il rend compte dans ses différentes dimensions. La première tient à la commune elle-même. Celle de Lavoux (Vienne), située à une quinzaine de kilomètres à l'est de Poitiers, entre Clain et Vienne, connue pour ses carrières de pierres blanches avec lesquelles de nombreux édifices en France (la façade de l'Opéra, la gare de Limoges, etc.) ou à l'étranger ont été décorés et qui comptait, lors de ma première élection comme maire, en mars 1977, environ 600 habitants et vivait avec un budget de 250 000 F. Douze années plus tard, lorsque je quittais, volontairement, mes fonctions en ne me représentant pas aux élections de mars 1989, on recensait près de 900 habitants et le budget était de l'ordre de 3 000 000 F. L'écart entre les chiffres ne doit pas être exclusivement recherché dans l'action des élus municipaux et du maire mais, d'abord, dans la proximité de l'agglomération de Poitiers, dont certains habitants ont été attirés par l'installation dans une commune encore rurale et paisible et offrant des terrains à construire à des prix très faibles comparés aux prix pratiqués dans l'immédiate périphérie poitevine. Sans compter que la commune est située près des gros employeurs locaux (centre hospitalier, campus universitaire) et du bon côté de Poitiers (celui de la pénétrante Est) qui permet d'arriver jusqu'au cœur de la ville par une voie express. La multiplication par douze des chiffres du budget doit être, ensuite, relativisée ; elle provient, pour une partie non négligeable, de l'inflation bien sûr, de la création de la dotation globale de fonctionnement qui a été, pour les petites communes, une véritable bouffée d'oxygène ; quant à l'augmentation des impôts, elle a joué, dans cet accroissement, un rôle certain mais limité, si l'on songe, par exemple, qu'une augmentation de 10 % des taux, impensable sur

une seule année, aurait tout juste rapporté 50 000 F à la fin du deuxième mandat.

La seconde dimension qui éclaire ce témoignage est temporelle. Élu maire en mars 1977, réélu en mars 1983, pour un second et dernier mandat, il m'a été possible d'apprécier, sur une durée suffisamment longue, les grandeurs et les joies, les contraintes et les vicissitudes de la fonction. J'ai donc décidé, en mars 1989, de ne pas me représenter, non par crainte d'un échec électoral, mais parce que le maire d'une petite commune, en prise directe avec l'administration et les administrés, s'use vite, dès lors qu'il s'investit avec une certaine passion dans ses fonctions et, en deux mandats, on finit par épuiser les délices…, si délices il y a, de la fonction. La période considérée est également intéressante en ce qu'elle se divise, à peu près, en deux parties égales, par rapport à ce que l'on a appelé les lois de décentralisation de 1982-1983. Disons, tout de suite, que la révolution décentralisatrice n'a pas constitué, dans l'exercice des fonctions de maire d'une petite commune, un bouleversement exactement proportionnel, dans son importance, au bouleversement juridique réalisé par ces lois. A la limite, la création de la dotation globale de fonctionnement par la loi du 3 janvier 1979, en donnant une relative aisance financière à la commune par rapport à la situation antérieure, m'a paru, sur-le-champ, plus importante que les réformes de 1982-1983. Il reste que ces dernières n'ont pas été, bien sûr, totalement dépourvues de conséquences : pendant quelques années (trois, quatre ans) après 1983, les services préfectoraux ont été très discrets, certains maires de petites communes se plaignant même d'être livrés à eux-mêmes et en arrivant presque à regretter l'ancienne tutelle, pas très pesante, il est vrai. Mais, surtout, les lois de 1982-1983 ont permis aux communes, et notamment aux petites communes qui le désiraient, d'établir et de voter elles-mêmes leur plan d'occupation des sols, permettant ainsi au maire, en application de ce plan, de délivrer, au nom de la commune, les différentes autorisations individuelles d'occupation du sol. L'expérience de l'élaboration du POS s'avéra, à certains égards, passionnante, car elle fut l'occasion, au sein même du conseil municipal, d'une confrontation entre les intérêts privés, respectables d'ailleurs, et l'intérêt général que le POS est censé exprimer, et il faut bien admettre que, globalement et avec quelques sacrifices et quelques réticences, l'intérêt général l'emporta.

La troisième dimension dont il faut faire état pour replacer ce témoignage dans son contexte est d'ordre personnel. Un professeur de droit administratif n'a pas nécessairement la même approche de la fonc-

tion que celle que peuvent avoir les médecins, les agriculteurs, largement représentés parmi les maires des petites communes rurales. Je ne dis pas que l'approche du professeur de droit est meilleure car, et heureusement, la fonction de maire ne se réduit pas à appliquer sèchement des règles de droit, mais il est évident que l'enseignant de droit administratif trouvait dans la fonction l'occasion de vérifier, sur le tas, si le droit qu'il enseigne est bien celui que l'on applique. La réponse est globalement positive, sous réserve que certains problèmes se règlent de façon ajuridique par appel au bon sens, à une équité dépourvue de formalisme juridique ; sans compter que, par la seule écoute des gens, le maire réussit à désamorcer beaucoup de difficultés, à ramener certaines contestations à leur plus simple dimension. Le maire d'une petite commune doit être un écouteur public, et je me devais de l'être d'autant plus que, étant professeur de droit, j'étais censé connaître – quelle illusion ! – tout le droit et donc pouvoir, sur-le-champ, régler tous les problèmes d'ordre privé, fiscal, social… et avoir, car l'opinion publique se fait beaucoup d'illusions sur le travail réel des enseignants du supérieur, tout le temps pour recevoir mes administrés.

Dans un témoignage relatif à la politique au village, Jean Foyer écrivait : « Je puis écrire que j'ai accédé à la fonction sans l'avoir demandé et parce que l'on est venu me chercher[1]. » Pour ce qui me concerne, je corrigerai la formule en précisant que j'ai accédé à la fonction parce que l'on m'en a donné l'idée. En effet, à la suite d'une démission collective du conseil municipal de la commune en 1973, deux ans après mon installation dans celle-ci dont je ne suis donc pas originaire, aucun candidat ne s'étant présenté au premier tour, j'obtins quelques voix et aurais pu ainsi être élu au second tour malgré moi si les conseillers démissionnaires n'avaient pas fait acte de candidature pour ce second tour. Au vu des quelques voix obtenues, certains amis – est-ce vraiment une marque d'amitié ? – n'ont pas manqué de me dire : « Tu vois ce qu'il te reste à faire en 1977 ! » L'idée dut faire son chemin et fut avivée par deux événements d'inégale importance : une association de cyclistes du dimanche, que nous avions créée avec quelques amis, sollicita une subvention du conseil municipal qui la refusa ; nous en prîmes ombrage et certains membres firent valoir – sur le ton de l'humour, bien

1. *Pouvoirs*, n° 24, Paris, PUF, 1983, p. 59.

sûr – que la meilleure façon d'obtenir une subvention était de faire partie de l'organe qui l'accorde ; le second événement fut l'annonce, quelques mois avant le renouvellement général des conseils municipaux en mars 1977, que la très grande majorité des membres du conseil en exercice, notamment le maire et le premier adjoint, ne se représenteraient pas : il y aurait donc des places à prendre. Tout en reconnaissant que je n'étais pas le plus motivé dans ce désir de conquête du pouvoir municipal, j'acceptais de prendre la tête d'une liste qui se voulait apolitique et qui, en conséquence, s'intitulait, sans aucune originalité, « Liste de défense et de développement des intérêts communaux » et dont le programme tenait en quelques lignes : entretenir les bâtiments communaux, améliorer l'éclairage public, maintenir les classes de l'école, entretenir la voirie communale, favoriser les activités sportives, développer les œuvres en faveur des personnes âgées, développer l'habitat individuel. Cette liste obtint, sur les deux tours, neuf élus sur treize, les quatre « opposants » ayant été élus sur la liste d'« Union républicaine et démocratique de défense des intérêts communaux » qui se voulait plus à gauche que la liste majoritaire, même si les élus de cette dernière étaient tout aussi républicains et démocrates. Le poids des mots… ne fit pas longtemps illusion, puisque les quatre élus de la liste d'opposition votèrent, avec la liste majoritaire, la plupart des délibérations, sauf la première, relative à l'élection du maire, acquise au premier tour avec – ce qui est bien normal – les seules voix de la liste majoritaire.

On peut, de ces élections du conseil municipal et du maire, retenir deux enseignements. D'abord, le rôle des associations dans la conquête du pouvoir municipal ; elles constituent, souvent, un excellent cheval de Troie pour une élection au conseil municipal, puis en qualité de maire. Ensuite, si le mode de scrutin dans les communes de 3 500 habitants et plus tient compte et favorise, depuis la loi de 1982, la politisation de l'élection du conseil municipal et du maire dans ces communes, le scrutin majoritaire à deux tours, avec panachage lié à la connaissance des candidats par l'électeur, dépolitise, relativement, les mêmes élections des conseillers et du maire dans les communes de moins de 3 500 habitants et les personnalise. Cela devait se vérifier, une nouvelle fois, lors des élections pour mon second mandat en 1983 : des conseillers élus sur une liste réputée d'opposition et de gauche étaient beaucoup plus à droite que certains de mes colistiers ; sur cette liste figuraient des communistes « vieille formule », si l'on ose dire, et un membre actif du RPR. Cela mérite d'autant plus d'être mentionné que, dans la commune, existait une forte implantation à gauche liée à une tradition ouvrière trouvant

son origine chez les ouvriers employés dans les carrières de pierre. J'ai cependant l'impression – au vu des résultats des élections municipales suivantes (1989), auxquelles je n'étais pas candidat – que cette dépolitisation, notamment dans les petites communes intégrées dans la périphérie des villes importantes, tend à s'estomper et que l'on en vient à considérer qu'il y a des tout-à-l'égout de gauche et des tout-à-l'égout de droite…

Une fois élu, je fis le tour du domaine. Il faudrait une plume balzacienne pour le décrire, tant le pire y côtoyait le meilleur. Une mairie, en très piteux état, comprenant plusieurs pièces louées et une seule affectée à l'administration communale et comportant, dans un coin, un réduit de quatre mètres carrés où était cloîtrée la secrétaire de mairie. Une école avec deux classes et une cantine, dans laquelle le chauffage central ne devait pas faire oublier l'état de la toiture et des huisseries. Une remise dans laquelle une tondeuse à gazon et un tracteur voisinaient avec une antique faux… Une poste, propriété de la commune, dans laquelle le postier se contentait, c'est le moins que l'on puisse dire, d'un logement de fonction… à la limite de l'acceptable. En revanche : une salle de réunion toute neuve, des chemins et voies très bien entretenus, un égout pluvial desservant le bourg, un service d'enlèvement des ordures ménagères, une desserte totale en eau potable. Il m'a semblé que les bâtiments communaux étaient le reflet – mais après tout, quoi de plus normal ? – de la façon de vivre de la plupart des élus ruraux de l'époque.

Le personnel comprenait une secrétaire de mairie à mi-temps, véritable cheville ouvrière de l'administration, qui m'a initié à la fonction ; une cantinière qui assurait des repas de qualité dans une cuisine sans confort et sans grandes possibilités ; un cantonnier devenu ouvrier d'entretien de la voirie publique ; un préposé à l'entretien des cimetières (l'ancien et le nouveau), pour quelques heures par mois ; une femme de ménage, dont le temps de travail était certainement trop réduit pour qu'elle puisse faire disparaître toutes les toiles d'araignée… Bref, une commune pas plus mal administrée en définitive que les 25 000 communes françaises de l'époque comprenant moins de 700 habitants.

L'exercice de la fonction met le maire en rapport avec un certain nombre d'organes ou d'institutions, et la spécificité de la fonction apparaît très vite dans les petites communes.

Il faut bien sûr, et en tout premier lieu, faire état des relations avec le conseil municipal. Elles furent bonnes pendant douze ans, dès lors que le maire et les conseillers ont toujours considéré qu'il ne fallait ni passionner ni politiser les débats. Très vite d'ailleurs, dans les discussions – car discussions il y eut, nombreuses, âpres parfois –, le clivage apparaissant au sein des votes ne reproduisait pas systématiquement l'appartenance à la liste majoritaire ou à la liste minoritaire. D'autant plus que l'absence de cohérence politique des listes rend difficile l'instauration d'une discipline de vote dans les petites communes et que les votes sont quelquefois influencés par des considérations familiales, de voisinage ou corporatistes : on voit les agriculteurs de la commune, toutes tendances confondues, s'opposer au remembrement ou le défendre, ou voter contre l'augmentation des taux de la taxe sur les propriétés foncières non bâties… En tout cas, je n'ai pas eu l'impression que, pendant les deux mandats, le conseil municipal fut une chambre d'enregistrement, et j'avoue même que chaque séance du conseil m'apparaissait, avant qu'elle ne commence, comme une véritable course d'obstacles, même si, à la fin, les projets de délibération étaient le plus souvent acceptés. En remarquant au passage que si un maire n'est jamais sûr de faire adopter une délibération, il n'a pas grandes difficultés à faire rejeter un projet qu'il ne peut pas ne pas soumettre au conseil, mais dont il ne veut pas en définitive.

Quant aux commissions spécialisées du conseil municipal, il n'est pas toujours facile de les réunir et de les faire travailler utilement, mises à part celle des chemins qui, à travers des promenades studieuses et champêtres, traquent les nids-de-poules dans les chaussées, et celle des finances lorsque, c'était le cas dans ma commune, le maire, le premier adjoint, certains conseillers et… la secrétaire de mairie s'intéressent aux chiffres et sont convaincus que les documents financiers constituent le meilleur reflet de la politique de la commune et que le vote du budget est un acte majeur.

Le maire travaille avec des adjoints et, pour se limiter aux relations du maire et du premier adjoint, l'expérience m'a révélé les difficultés de celles-ci. Dans une petite commune, deux éléments influencent notamment ces relations : d'une part, la diversité des tâches et leur relative modestie font qu'il n'est pas toujours facile d'opérer une répartition nette de celles-ci entre le maire et le premier adjoint ; d'autre part, les habitants n'acceptent qu'un seul interlocuteur, à savoir le maire, même si l'adjoint peut parfaitement les écouter et régler leur problème. Alors, soit le premier adjoint se tient dans l'ombre du maire et ne veut ou n'ose

prendre aucune initiative, soit il entend se conduire en acteur de la vie municipale et des frictions sont inévitables avec le maire, surtout lorsque l'un et l'autre entendent bien occuper le terrain… Il reste que cette collaboration – ou cette cohabitation – quelquefois difficile peut amener les partenaires à ne pas s'endormir sur les lauriers électoraux, voire à rivaliser dans les initiatives, ce qui peut s'avérer profitable à la gestion communale.

Le maire de la petite commune ne saurait exercer ses fonctions sans rencontrer les services d'État. Tout d'abord, la préfecture. Elle se fit discrète après 1983, encore que sa tutelle ne m'ait pas paru très pesante auparavant, mais, à l'époque, c'était auprès d'elle que le maire devait aller chercher, quêter quelquefois, les subventions d'État ou départementales nécessaires à la réalisation des quelques investissements communaux. La Direction départementale de l'équipement ensuite, interlocuteur obligé, surtout avant 1983, des petites communes dépourvues de services techniques ; les agents de cette direction furent des interlocuteurs disponibles et compétents, sous réserve que je devais souvent adapter leurs propositions de travaux aux possibilités financières de la commune. Mais l'interlocuteur privilégié était le percepteur, en sa qualité de comptable de la commune, et son rôle n'a guère été affecté, dans la pratique tout du moins, par les réformes de 1982-1983. En douze ans, j'ai connu quatre ou cinq percepteurs-comptables, dont le dernier a été en poste pendant la durée de mon second mandat. Je n'ai pas vécu ces oppositions et ces tiraillements qui ont servi pendant longtemps à illustrer la pathologie de cette règle majeure de la comptabilité publique qu'est la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Il m'a semblé cependant, en quittant mes fonctions, percevoir dans les propos du comptable un certain regret : celui de n'avoir pas été suffisamment associé à l'élaboration des documents budgétaires de la commune, car, sans me prendre d'une passion soudaine pour la chose budgétaire, je dois avouer qu'avec la collaboration de la secrétaire de mairie, qui avait compris l'importance de ces documents, j'éprouvais un certain plaisir à confectionner un projet de budget et ce n'est qu'avant de soumettre ce projet au conseil que je sollicitais l'avis du comptable public. J'ai cru comprendre à cette occasion que certains maires de communes équivalentes à la mienne faisaient beaucoup plus largement appel à lui pour élaborer leurs budgets et… même pour les présenter au conseil municipal.

Enfin, l'un des partenaires majeurs du maire de la petite commune est le syndicat intercommunal, point de passage obligé pour procurer aux habitants de la commune des prestations de service public que

celle-ci, agissant isolément, serait dans l'impossibilité de leur offrir. Ma commune appartenait à dix syndicats à vocation unique (ordures ménagères, eau potable, voirie, action sociale, collège, etc.), ce qui multipliait les réunions et les interlocuteurs, favorisait la dilution de l'action administrative et donnait le sentiment au maire et aux conseillers que bon nombre de décisions importantes pour la commune et pour le bien-être de ses habitants se prenaient ailleurs, c'est-à-dire au sein d'organismes qui paraissaient un peu lointains à certains, et à l'intérieur desquels il n'était pas toujours facile de développer la discussion, tout au moins de façon approfondie. J'ai acquis, face à ce phénomène d'éparpillement, le sentiment qu'une véritable intercommunalité – indispensable en l'état actuel de la structure communale française – suppose un organisme unique à vocation étendue et multiple. Il est vrai qu'on peut me reprocher d'avoir activement participé, avec les services d'État compétents, à la création d'un nouvel organisme de coopération à vocation scolaire, mais l'enjeu était de taille : il a permis de créer, dans le cadre d'un regroupement des trois communes, des classes maternelles, de maintenir et de développer des cours élémentaires et moyens, d'organiser des services de garderie et de restauration scolaire et, par là même, d'inciter des familles – toujours soucieuses de scolariser leurs enfants le plus tôt possible et dans les meilleures conditions – à s'installer dans la commune ou à ne pas la quitter. J'avoue avoir eu ici, comme tout maire d'une petite commune, une véritable obsession : éviter des fermetures de classes et, à terme, celle de l'école.

Concernant le travail du maire, je distinguerai les tâches de fond et les tâches quotidiennes ou ponctuelles.

Dans les tâches de fond – essentiellement la préparation et la mise en œuvre de projets importants à l'échelle d'une petite commune, telles la construction d'un bâtiment technique, l'acquisition de terrains pour la réalisation d'un projet d'assainissement, la réfection complète de la mairie, de la poste ou du clocher de l'église –, le maire doit mettre directement la main à la pâte, c'est-à-dire contacter les architectes et les entrepreneurs, les relancer, chercher les subventions, trouver un organisme prêteur. Quelle que soit la qualité de la collaboration qu'il trouve auprès de la secrétaire de mairie, il doit s'impliquer personnellement pour faire avancer le dossier de subvention, celui du prêt ou pour obtenir d'un service d'État tel avis ou telle autorisation. J'avoue d'ailleurs avoir pris un certain plaisir, mais peut-être à cause de ma profession, à

ces confections de dossiers dans lesquels je voyais apparaître des actes administratifs unilatéraux, des contrats administratifs, des travaux publics, des ouvrages publics et, en fin de course, une dépendance du domaine public…

A la lumière de certains événements récents, on peut se demander si, en tant que maire, il m'a été proposé, lors de la passation des marchés ou de leur exécution, des avantages illégaux. La réponse est non pour tous les marchés conclus, souvent très modestes il est vrai, sauf pour un marché de fournitures scolaires où, juste avant la signature, le représentant du fournisseur m'a indiqué qu'une somme équivalant à 10 % du marché pourrait être versée au parti politique de mon choix. Je lui ai demandé, ce qui n'a soulevé aucune objection de sa part, de transformer cette somme en mobilier scolaire supplémentaire…

Les tâches quotidiennes ou ponctuelles m'absorbaient beaucoup et peut-être trop. Le désir de voir tout le courrier, lire et signer la plupart des réponses, être quotidiennement, ou presque, présent à la mairie au moins une heure, et souvent plus, usent vite un maire. Mais il faut bien comprendre que c'est le maire que les administrés veulent voir pour les raisons les plus diverses, et même quelquefois pour des raisons d'ordre personnel, et qu'ils n'auraient pas admis que le maire ne les reçoive pas, ne les écoute pas ou les fasse recevoir par un adjoint. Pas question, non plus, de faire célébrer les mariages par un adjoint, sauf quand c'est le fils de l'adjoint qui se marie ; une telle attitude eût été perçue comme un affront, le maire privilégiant certaines familles et se désintéressant des autres. La présence aux banquets des associations locales s'imposait également et, quand les repas sont confectionnés par le même restaurateur, que de cornets de jambon mayonnaise et de pièces de bœuf sauce forestière il a fallu absorber !

Mais, au sujet de la gestion quotidienne, deux remarques s'imposent à mon esprit. La première concerne le temps passé par le maire (et la secrétaire de mairie) à l'exécution de missions en tant qu'agent de l'État. Presque tous les jours le maire de la petite commune accomplit un acte, remplit des formulaires, fournit un renseignement à un service public d'État. Il faut y ajouter les longues heures passées derrière les urnes pour les élections politiques, administratives, prud'homales, à la Mutualité sociale agricole, etc. La seconde remarque tient à l'exercice du pouvoir de police administrative. Il est quelquefois difficile à mettre en œuvre et peut poser au maire un véritable cas de conscience : peut-il interdire une fête de la bière – la précédente ayant donné lieu à des débordements – alors qu'elle est organisée par des membres du conseil municipal et des

amis et qu'elle contribue à l'animation de la commune ? Je l'ai interdite, et j'ai suscité des rancunes et des rancœurs. Il n'est pas facile, non plus, de réglementer pour des raisons de sécurité le stationnement devant l'unique bar-restaurant de la commune, quitte à le priver de quelques clients… De plus, et sans grands moyens techniques, le maire doit s'assurer que la salle de réunion est apte à recevoir telle manifestation sans danger pour les participants, il doit à la saison des vacances mettre dans sa propre voiture les chiens abandonnés et les conduire dans le refuge le plus proche ; il ne peut se désintéresser d'un bas-côté de route qu'on lui a signalé en mauvais état, etc.

Et pourtant j'ai aimé cette fonction et bien au-delà des travaux pra-

tiques de droit administratif et de finances publiques qu'elle m'a permis de faire. Je l'ai aimée par le contact qu'elle procure avec une population qui a besoin d'être écoutée, même si elle ne peut pas toujours être entendue. Je l'ai aimée par le sentiment qu'elle donne d'œuvrer pour l'intérêt général, mais un intérêt général concret, palpable et non désincarné. Je l'ai aimée à travers les réalisations auxquelles j'ai participé – certes à la mesure des modestes possibilités d'une petite commune – et dont je me rends compte qu'elles ne sont pas inutiles pour le bien-être collectif.

Habitant toujours la commune, je la vois se développer, passer le cap des 1 000 habitants, offrir de nouveaux services publics, et j'ai l'impression que la fonction de maire que j'ai connue et que j'ai exercée, bien sûr, avec mon tempérament, mes qualités et mes défauts, appartient au XXe siècle, c'est-à-dire, à quelques années près, au passé. Mais Gérard de Nerval n'écrivait-il pas que « notre passé et notre avenir sont solidaires » ?

Claude Malhuret

Maire d'une ville

Témoignage

Dans un monde où les changements s'accélèrent, où les rôles évoluent, la fonction de maire est sans doute perçue aujourd'hui comme un des derniers pôles de permanence et de stabilité. Pourtant les maires sont aujourd'hui entraînés comme chacun d'entre nous dans le vaste mouvement qui transforme peu à peu nos sociétés. S'il fallait définir d'une phrase le point d'équilibre provisoire qui caractérise la situation des élus municipaux, je dirais qu'il est marqué d'une part par les contraintes nouvelles d'une gestion de plus en plus difficile et de l'autre par l'intérêt croissant qu'offrent les possibilités accrues de maîtriser et de réaliser ses projets. Dans les deux cas, la conséquence en est un accroissement de charges et de responsabilités.

Une Gestion de Plus en Plus Contraignante

Et cette évolution n'est pas toujours très bien vécue comme en témoignent deux articles parus récemment dans la presse spécialisée, intitulés respectivement « Les maires ont le blues » et « Le dur métier de maire », analysant un sondage réalisé en septembre dernier auprès de six cents maires. On y apprend par exemple que 40 % des maires sortant ne sont pas certains de se représenter, ou encore que quatre maires sur dix considèrent que la situation financière de leur commune n'est pas satisfaisante. Or, il n'y a pas, loin de là, 40 % des communes françaises en difficulté financière. Mais il est probable que ces réponses traduisent une inquiétude sur l'équilibre des budgets à venir devant l'accroissement des charges.

Les exigences croissantes des administrés pour des services de qualité
Au cours des dernières années sont en effet venues peu à peu s'ajouter de nouvelles responsabilités qui n'incombaient pas auparavant aux municipalités. Un premier exemple : la montée de la petite délinquance, de plus en plus insupportable à nos concitoyens, leur sensibilité croissante à la qualité de leur vie quotidienne (plaintes contre le bruit, les nuisances diverses…) ont du mal à trouver des solutions satisfaisantes. La police nationale dispose de fonctionnaires dévoués mais manque de moyens et d'effectifs. Elle est redéployée vers les zones les plus critiques, qui se multiplient. Après beaucoup d'hésitations, j'ai dû me décider, comme 80 % de mes collègues, à créer une police municipale. Non armée, chargée avant tout de la prévention et de l'îlotage, elle est sans doute l'une de mes décisions qui fut la plus appréciée, mais la ville doit supporter le coût de vingt nouveaux fonctionnaires et des moyens qu'il leur faut.

De même, le domaine social n'a plus rien à voir avec ce qu'il était. Les centres communaux d'action sociale, succédant aux bureaux d'aide sociale, eux-mêmes héritiers des bureaux de charité, ne peuvent plus se contenter de secours aux indigents. C'est désormais une politique active qui est demandée aux municipalités, entraînant une floraison d'organismes dont les attributions se recoupent parfois. La crise et l'exclusion ne cessent de multiplier les priorités et les interventions. Dans ma commune de 30 000 habitants, ce sont quatre quartiers qui ont fait l'objet d'équipements de proximité pour les adolescents, de recrutement d'animateurs spécialisés, d'éducateurs de rues.

La gestion du RMI, en liaison avec le département, les actions du Comité intercommunal de prévention de la délinquance, les subventions aux associations sociales qui se multiplient du fait des besoins, la volonté de jouer le jeu de l'insertion, quelles que soient ses difficultés (la mairie de Vichy et les associations paramunicipales emploient à ce jour près de 150 CES), tout cela entraîne une irrésistible ascension des dépenses sociales. Encore n'avons-nous pas à nous plaindre trop amèrement, les conseils généraux supportant l'essentiel des dépenses qui explosent littéralement en temps de crise.

Nouveau domaine également : celui de l'économie. Puisque les possibilités d'intervention des collectivités locales ont été élargies, puisque l'emploi est désormais la préoccupation essentielle d'un maire, le domaine où il sait qu'il sera largement jugé quelle que soit en réalité la faiblesse de ses moyens d'intervention, il lui faut investir. D'autant plus qu'une nouvelle donnée existe désormais entre les villes : la concurrence,

qui pousse à développer les pôles d'activité, les aides aux entreprises qui s'installent ou même à celles qui sont installées et menacent de s'établir ailleurs parce que des subventions les y attendent.

Le poids des nouvelles réglementations

Sécurité, prévention, hygiénisme sont des traits marquants de notre fin de siècle. Leurs meilleures justifications ce sont leurs résultats, en terme de qualité ou d'espérance de vie, notamment. Mais le prix à payer est élevé. En 1989, quelques mois après ma prise de fonction, je découvre avec une désagréable surprise dans *Que choisir ?* que l'agglomération de Vichy est l'une des plus mal placées en France pour l'épuration des eaux usées. Sa station de traitement ne dépasse pas 20 % d'efficacité, le reste des effluents non traités est rejeté dans l'Allier. Quelle image pour une ville touristique et thermale… dont le surnom est « La reine des villes d'eaux ». Le syndicat intercommunal décide la construction d'une nouvelle station d'épuration, et son coût d'objectif est fixé à 45 millions de francs environ. Un an plus tard, une directive européenne est publiée, imposant de nouvelles normes auxquelles chaque pays doit se soumettre avant 1998. L'agence de l'eau Loire Bretagne attire notre attention. Un nouveau projet est élaboré. Le coût d'objectif avoisine désormais les 70 millions de francs. Nouvelles normes européennes également en matière d'élimination des déchets imposant désormais l'incinération des résidus terminaux. Elle doublera dans les cinq ans à venir le coût du traitement des ordures ménagères. Ne parlons même pas des normes de sécurité, pour lesquelles le « syndrome de Furiani » a traumatisé le pays tout entier. Là où auparavant les commissions de sécurité accordaient des tolérances ou des dérogations, au pire des délais, pour les mises en conformité, plus rien ne passe aujourd'hui. Attendez quelques mois pour appliquer une circulaire ministérielle prescrivant deux issues dans toutes les classes accueillant 20 élèves (et qui depuis des décennies n'en avaient qu'une) et vous verrez l'opposition se saisir du dossier, alerter les parents et l'inspecteur d'académie devant un risque dont personne n'avait pris conscience la veille de la circulaire et soudain devenu intolérable le lendemain. Personne ne pourra jamais faire le compte du nombre de manifestations sportives annulées, de terrains de sports, de théâtres ou de salles de réunions fermés depuis la catastrophe de Furiani. Tout cela est sans doute justifié, mais je suis certain que tous mes collègues qui, comme moi, savent que la gestion d'une ville consiste en permanence à choisir entre ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas, auraient souvent préféré des échéances plus étalées.

Les charges des villes centres

Les villes centres ont toujours eu la charge d'un certain nombre d'équipements au service de l'ensemble de leurs agglomérations. C'est une forme de solidarité. Mais on a vu, au cours des vingt dernières années, qu'elle aboutissait à des résultats paradoxaux : l'exode des habitants des villes centres vers la périphérie, plus résidentielle, aux loyers moins chers, aux impôts moins élevés, au point qu'aujourd'hui la solidarité envers des communes dont certaines sont désormais plus riches fait parfois naître des réflexions amères chez les maires des villes centres.

Quelques exemples : un habitant de Vichy, de Moulins ou de Montluçon – les trois principales villes de l'Allier, sièges de Centres de secours principaux – paie environ 400 F par an pour les services des sapeurs-pompiers ; un habitant des 300 autres communes de l'Allier, 50 F en moyenne…

En 1992, j'ai recruté un nouveau directeur pour le Conservatoire national de musique. Sa qualité et son efficacité ont fait passer le nombre d'élèves de 400 à 750 en trois ans. Plus de la moitié de ces élèves habitent les communes environnantes. Mais c'est la seule ville de Vichy qui supporte le déficit de 6 500 F par élève et par an. Faut-il réserver le Conservatoire aux seuls Vichyssois ? Est-ce bien le rôle des municipalités que d'assumer les enseignements artistiques ? Celui-ci ne devrait-il pas relever de l'Éducation nationale ? Autant de questions épineuses.

Des moyens de plus en plus difficiles à obtenir

Quel maire pourrait aujourd'hui sérieusement envisager, pour faire face à l'ensemble de ses charges, d'augmenter sensiblement les impôts locaux en temps de crise économique ? Celui qui s'y risquerait serait de toute façon rapidement sanctionné par les électeurs. Pour ma part, j'ai pris l'engagement en 1989 de ne pas toucher au taux des impôts pendant toute la durée de mon mandat. Malgré les nombreux investissements réalisés et les nouveaux services créés, j'ai réussi à tenir cet engagement, au prix d'une gestion de plus en plus rigoureuse des services municipaux. J'avais prévenu néanmoins mes concitoyens que le prix d'un service augmenterait : celui de l'eau (dont Brice Lalonde, alors ministre de l'Environnement, avait annoncé qu'en cinq ans il doublerait en France). Je n'ai jamais reçu aucun courrier me remerciant de n'avoir pas touché aux impôts. Mais j'en ai reçu un certain nombre pour se plaindre du prix de l'eau, alors même que celui-ci est inférieur à la moyenne nationale.

Quant à l'emprunt, c'est bien sûr un impôt futur, et le tout est de savoir où est le point d'équilibre. Lorsqu'on reprend, comme je l'ai fait, la direction d'une ville qui avait depuis plus de vingt ans peu investi, la marge de manœuvre existe. Mais je l'ai désormais consommée et les taux d'intérêt actuels sont suffisamment dissuasifs pour inciter à la prudence.

Restent les concours de l'État. Les plaintes permanentes des élus locaux contre l'insuffisance de ces concours font partie des traditions. Aujourd'hui, ces plaintes sont malheureusement justifiées, sans qu'on puisse d'ailleurs faire de vrais reproches à ceux qui nous gouvernent. Lorsque l'endettement de la France atteint des sommets, lorsque le déficit du budget de l'État est de 300 milliards de francs, il n'y a pas d'autre moyen que de faire des économies. Et de les faire partager par tous : c'est ce que chaque ministre du Budget tente depuis quelques années. Les parlementaires – pour la plupart élus locaux – résistent de leur mieux. Ils ont réussi cette année à éviter la suppression du fonds de compensation de la TVA, suppression qui serait d'autant plus amère qu'elle pénaliserait ceux qui ont investi pour leurs communes. Mais, peu à peu, le bras de fer tourne inéluctablement au désavantage des collectivités locales. A Vichy, depuis 1992, la Dotation globale de fonctionnement, concours de l'État qui représente le tiers de nos ressources, a diminué chaque année en francs constants. Beaucoup de mes collègues attendent comme une bouffée d'oxygène la réforme de la fiscalité locale prévue depuis des années. Outre qu'aucun gouvernement n'a jusqu'à présent été suffisamment téméraire pour la réaliser, j'ai bien peur qu'elle ne soit qu'un miroir aux alouettes pour les finances locales, même si elle peut avoir par ailleurs d'autres vertus.

La difficulté de recruter des collaborateurs

Lorsque j'ai pris mes fonctions en 1989, j'avais fait campagne contre le maire sortant sur le thème « N'attendons plus ». Pourtant, malgré les nombreuses pressions de mes adjoints et de tous ceux qui m'avaient soutenu, je me suis abstenu, pendant un an, de prendre des décisions stratégiques. D'abord, parce que les désastres que font risquer des choix erronés nés de l'inexpérience sont à mes yeux beaucoup plus graves qu'un léger retard destiné à permettre la réflexion. Mais également parce que la tâche la plus urgente était à l'évidence le recrutement de collaborateurs compétents et efficaces. Je me suis vite rendu compte que c'était un véritable défi. Aujourd'hui où les barrières entre fonction publique d'État, fonction publique territoriale et secteur privé sont largement tombées, où de nombreux cadres de la fonction publique sont

sollicités par les grandes entreprises privées qui recherchent des collaborateurs connaissant bien les mécanismes de l'administration locale avec laquelle ils ont désormais besoin de dialoguer en direct, comment recruter à armes égales ? Les salaires publics sont faibles. Les primes et avantages de fonctions ? Ils sont sans doute aussi importants dans le privé, et les fonctionnaires d'État, contrôleurs de légalité, mettent de façon compréhensible un soin jaloux à ne permettre aucune dérogation qui donnerait aux fonctionnaires territoriaux un avantage dont eux-mêmes ne disposent pas.

Permettre aux fonctionnaires de cumuler activités publique et privée au sein d'associations paramunicipales, c'est ce que je croyais autorisé. J'ai eu la surprise d'apprendre de la chambre régionale des comptes que cet usage, pratiqué dans l'immense majorité des villes d'une certaine importance, est strictement réglementé et ne vaut qu'à titre d'exception. Il m'a fallu un an au total pour recruter les cadres indispensables pour accomplir l'objectif que je m'étais fixé. (J'ai d'ailleurs fait à cette occasion la même constatation que celle que j'avais pu faire en arrivant au gouvernement en 1986 : l'excellente qualité de très nombreux fonctionnaires et notamment de l'encadrement de la fonction publique, qu'elle soit d'État ou territoriale.) Mais quelles difficultés pour parvenir à ce résultat ! Encore faut-il y ajouter un problème mal résolu et qui, si j'en crois mes collègues maires ou présidents de conseils généraux et régionaux, est absolument généralisé : les difficultés de cohabitation entre élus et fonctionnaires. La gestion complexe qui est aujourd'hui celle d'une mairie, l'importance des dossiers, la qualité même des fonctionnaires requis pour les traiter ont indéniablement accru le rôle de ces fonctionnaires au détriment de celui des élus. Comment un adjoint, qui travaille par ailleurs et ne peut consacrer à sa délégation qu'un nombre d'heures restreint, surchargé de plus par les tâches de représentation, peut-il connaître les dossiers de sa délégation aussi bien que le cadre qui travaille dessus huit heures par jour ? Cette situation engendre des frustrations qu'il faut parfois beaucoup de diplomatie pour résoudre.

La désaffection du politique

Le maire a longtemps résisté aux conséquences de l'éloignement croissant entre la classe politique et la société civile. A la différence des parlementaires et des ministres, sa présence quotidienne sur le terrain, son rôle de représentant de toute la collectivité, sa fonction de rassembleur au-delà ou à côté des partis en faisaient un personnage à part dans la vie

politique. C'est encore le cas, mais en partie seulement, et les maires ne me semblent pas devoir hélas être épargnés encore longtemps. La première raison tient paradoxalement à l'accroissement même de la démocratie municipale. En instaurant la représentation proportionnelle pondérée dans les conseils municipaux, la loi y a fait entrer l'opposition. C'est un gage de transparence et de débat, mais c'est en même temps l'introduction de la confrontation politique dans une enceinte jusqu'alors largement technique. Et l'image du maire s'en trouve politisée, donc, de nos jours, dévalorisée.

En deuxième lieu, l'une des principales raisons du discrédit des politiques tient sans doute largement aujourd'hui au sentiment de leur croissante inefficacité, de leur croissante impuissance à faire bouger les choses. Et c'est par contraste cette aptitude qui distinguait le maire. Mais les situations sur lesquelles il n'a pas ou peu de prises se multiplient : petite délinquance, chômage, marginalité…

Enfin, et c'est sans doute le plus grave, les « affaires » qui ont participé au déclin de la classe politique au cours des dernières années ont surtout concerné des maires, puisque c'est à partir des marchés publics que la corruption peut s'installer. Et le doute est là désormais. Doute que certains opposants peu scrupuleux ne se privent pas d'exploiter. Délations, dénonciations, calomnies se multiplient à un degré dont on ne se rend sans doute pas bien compte, car la plupart d'entre elles sont tellement invraisemblables qu'elles ne dépassent pas le stade de la rumeur. Mais il arrive que certaines rencontrent des journalistes complaisants à la recherche du scoop. L'effet est alors dévastateur. A plusieurs reprises au cours de mon mandat, j'en ai été victime, toujours lors des campagnes électorales. Les démentis sont difficiles à obtenir car la presse n'aime pas se déjuger et les plaintes en diffamation n'aboutissent que bien après que le mal a été fait.

L'intérêt d'une Fonction Porteuse de Projets

Si les lois de décentralisation de 1983 ont largement transformé les maires administrateurs en gestionnaires, elles ont également fait d'eux des porteurs de projets pour leur ville, et c'est sans doute ce qui fait, aujourd'hui plus que jamais, la principale originalité de ce mandat par rapport aux autres. C'est la réalisation de ces projets de ville, couplée à la montée en puissance des médias et à la personnalisation qu'elle implique, qui fait qu'aujourd'hui le grand public est capable d'associer immédiatement le nom d'un maire et celui d'une ville – pour les plus

grandes évidemment – et qui renforce l'identification que l'on pourrait presque qualifier de charnelle d'un homme et d'une cité.

Définir son projet

Si j'ai été élu maire de Vichy en 1989, contre le maire sortant, ce n'est pas pour des raisons politiques : nous appartenions au même camp. Ce n'est pas parce que mon prédécesseur était déconsidéré : honnête homme et homme honnête, il présidait aux destinées de la cité depuis vingt-deux ans et jouissait d'une bonne réputation. Les taux d'imposition n'avaient rien d'excessif, la qualité de la vie dans la ville n'avait pas à rougir des comparaisons.

Il n'y avait qu'un seul problème, mais il était de taille : le déclin continu d'une cité touchée en son cœur même par l'évolution de l'histoire et des modes. Station touristique la plus en vogue de l'entre-deux-guerres, « reine des villes d'eaux » dont la richesse fabuleuse lui venait en quatre mois seulement chaque année de curistes fortunés venus des quatre coins du monde et surtout des colonies françaises, Vichy fut une victime indirecte de la décolonisation qui supprima immédiatement la plus grande partie de sa clientèle.

Quelques chiffres expliquent ce déclin mieux que de longs développements : un nombre de curistes passé de 60 000 dans les années cinquante à 12 000 en 1988, une population passée de 35 000 à 28 000 habitants entre les recensements de 1975 et 1989, un taux de chômage record. Face à ce déclin, qu'elle avait tenté d'amortir de son mieux pendant tant d'années mais qui continuait, l'équipe sortante n'était plus susceptible de mobiliser les citoyens.

Pendant de nombreuses années, ceux-ci n'avaient d'ailleurs pas pris conscience de l'ampleur de ce déclin, mais, brusquement, il devenait évident, comme devenait évident le symbole d'une nouvelle équipe pour un nouveau projet.

Ce projet n'était pas facile à définir. Outre les multiples avis et conseils contradictoires, le choix se résumait à une alternative simple : fallait-il changer radicalement d'orientation et lancer la ville dans de nouveaux domaines de compétence ou fallait-il au contraire tenter de retrouver l'excellence dans nos activités traditionnelles ? La réponse fut rapidement évidente : à moins de moyens pharaoniques, on ne peut faire table rase de deux mille ans d'histoire et de tradition. Tenterait-on de le faire qu'on se heurterait à des obstacles majeurs. Et les arguments qui poussaient à la deuxième solution s'imposaient à l'esprit pour les mêmes raisons que celles qui permettaient d'analyser le déclin. Si la mode a

poussé irrésistiblement depuis trente ans les touristes vers la mer, si certaines formes de cures sont devenues désuètes, en revanche tout indique que de nouvelles tendances se font jour dans nos sociétés : forme, santé, beauté, entretien du corps, prévention du vieillissement, loisirs, sports, congrès, environnement, besoin d'une nature préservée : ce sont précisément les points forts de Vichy depuis toujours. Et l'objectif était simple à fixer : refaire de Vichy une des grandes stations européennes de la forme, de la santé, de la beauté et des loisirs. Mais à cela une condition : remettre la réalité et l'image de la ville au goût du jour. Ce projet a occupé presque entièrement à lui seul les six années de mon mandat. Un plan de relance thermal, entre l'État, son concessionnaire, le conseil général et la ville, signé par mon prédécesseur juste avant l'élection, a été intégralement réalisé. Les installations thermales de Vichy sont désormais les plus modernes d'Europe et un centre de soins, de très haut de gamme à destination d'une clientèle internationale, s'est ajouté aux thermes traditionnels. L'hôtellerie devenue désuète (plus un seul quatre étoiles ; 750 chambres avec salle de bains, sur un total de 4 000) a été entièrement restaurée. La moitié de la voirie de la cité a été refaite à neuf, dont les rues et places du centre ville totalement rénovées et rendues aux piétons, les complexes sportifs modernisés, l'Opéra restauré et dans les sous-sols de son site prestigieux un centre de congrès est en train de naître. Un parc d'activités industrielles intercommunal est en train de voir le jour dans une commune de l'agglomération.

Pendant plusieurs années la ville de Vichy n'a été qu'un immense chantier. Plus d'un milliard et demi de francs y ont été investis. Et les contraintes ont été grandes, tant pour les habitants que pour les commerçants ou les hôteliers. Malgré les manifestations d'irritation normales en pareil cas, malgré les inquiétudes (la ville va se ruiner…), malgré les critiques (mégalomanie), j'ai le sentiment que mes concitoyens ont accepté ces changements radicaux avec beaucoup de patience et de confiance.

Je crois que cette patience et cette confiance tenaient à une raison principale : le sentiment d'assister à la réalisation d'un projet annoncé avec un objectif défini. Aujourd'hui, les investissements sont pratiquement terminés et l'une de mes principales fiertés est de m'entendre dire que cette ville a été totalement rajeunie, dans le respect de son cachet antérieur. Les chiffres sont encourageants : 25 000 nuitées de congrès contre 3 000 en 1990, 5 000 curistes supplémentaires dès l'année de l'ouverture du nouveau centre de soins, un doublement des spectateurs à l'Opéra et au centre culturel, de nombreuses manifestations et stages

sportifs nationaux et internationaux. Et, surtout, une diminution du chômage de 2,8 % de 1993 à 1994, alors qu'il continuait à augmenter en France.

Communiquer son projet

Un projet qui n'entraîne pas l'adhésion est voué à l'échec, ou au minimum à l'indifférence. Il est aussi important pour un maire de convaincre que de prévoir l'avenir. C'est sans doute dans ce domaine que j'estime avoir rencontré les plus grandes difficultés. Non parce qu'il est intrinsèquement très complexe mais parce que, par nature, je ne suis pas spécialement un homme de communication. Or cette communication était particulièrement nécessaire à Vichy. Les Bourbonnais sont des gens sérieux, travailleurs et dignes de confiance. Mais ils ont une particularité qui frappe souvent dès l'abord le visiteur : ils sont pessimistes. Et les Vichyssois ont d'autant plus de raisons de l'être que, de 1950 à 1986, les dirigeants successifs de la société chargée de gérer le thermalisme ont élaboré de nombreux plans de relance qui n'ont malheureusement jamais réussi à enrayer le déclin. Lorsque je suis devenu secrétaire d'État en 1986, je ne supportais pas au début de faire plusieurs fois le même discours, ou des discours très voisins, à des auditoires différents. Mon directeur de cabinet m'a alors appris qu'un des rôles essentiels d'un ministre est de répéter inlassablement les mêmes choses, et j'ai rapidement compris que c'était nécessaire. Ceci est tout aussi exact pour un maire. Il y a aujourd'hui à Vichy quinze comités de quartiers dont chacun organise chaque année son assemblée générale en ma présence. C'est sans doute le meilleur exercice possible de démocratie directe. Bien sûr, la répétition des questions sur les nids-de-poules, les trottoirs à refaire ou les lampadaires à réparer est parfois frustrante. Mais outre qu'elles permettent aux services techniques, également présents, de savoir ce qui cloche et qu'ils peuvent n'avoir pas remarqué, ces réunions permettent de répéter sans cesse le projet de la ville, d'en mesurer chaque année les étapes et de montrer que l'on tient ses engagements.

La communication écrite est pour moi source de plus d'interrogations. Je n'édite en tout et pour tout qu'une courte lettre du maire de 8 pages, trois ou quatre fois par an. Je suis extrêmement frappé de constater que de nombreuses villes de la taille de la mienne éditent des revues mensuelles de 40 ou 60 pages en quadrichromie. Je serais pour ma part incapable de trouver dans mon budget les sommes nécessaires tant à l'impression qu'à la rémunération des équipes nécessairement étoffées pour de telles réalisations. Et si je disposais de telles sommes, je crain-

drais de me voir reprocher de telles dépenses par mes électeurs. Sans doute ai-je tort. Sans doute ne suis-je pas assez attentif aux particularités d'une société où tout est devenu communication. C'est aussi parce que j'incline à penser que l'aboutissement des projets est la meilleure des communications. Si j'ai tort, mes électeurs me le feront savoir dans quelques mois et choisiront un autre homme ou une autre femme pour un autre projet. Dans le cas contraire, si, comme je l'espère, ils renouvellent leur confiance à l'équipe qui m'accompagne, nous poursuivrons ensemble pour six ans celui que je leur ai proposé pour la première fois en 1989 et qu'il faut désormais continuer, tant l'histoire d'une ville, comme celle des hommes, est un perpétuel recommencement.

Paul Alliès

UN MODE DE SCRUTIN EXEMPLAIRE ?

Le mode de scrutin instauré par la loi du 19 novembre 1982 pour l'élection des conseillers municipaux a fait jusqu'ici l'objet de peu d'analyses ou commentaires tant il est considéré comme exemplaire d'un dosage réussi entre l'efficacité du système majoritaire et l'équité de la proportionnelle. Depuis son adoption, il n'a d'ailleurs jamais fait l'objet de la moindre remise en cause, en dépit des alternances de majorité parlementaire et à la différence de tous les autres scrutins nationaux ou locaux. Tout au plus, certaines formations politiques, écologistes notamment, réclament-elles à l'occasion l'augmentation de la part de proportionnelle. Mais la démonstration des difficultés créées par la proportionnelle intégrale en vigueur pour l'élection des conseillers régionaux et rendant aléatoire la formation de majorités stables a découragé, semble-t-il, les plus chauds partisans de ce mode de scrutin. Par ailleurs, le nouveau régime électoral succédait à celui établi en 1964, au scrutin de liste majoritaire à deux tours, dans les villes de plus de 30 000 habitants où la bipolarisation s'installa, donnant un rôle accru aux partis politiques. Il permit aussi à la majorité gaulliste d'alors de bousculer les ententes centristes traditionnelles dans les élections municipales.

Inspirée de la loi mussolinienne du 18 novembre 1923, la loi de 1982 établit, dans les communes de plus de 3 500 habitants, un système majoritaire à correctif proportionnel. Le scrutin est à deux tours (sauf si une liste a obtenu la majorité absolue dès le premier tour), le deuxième étant réservé aux listes qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés. La liste qui a obtenu la majorité absolue des voix au premier tour, ou relative au second, se voit attribuer la moitié du nombre des sièges à pourvoir, l'autre moitié étant répartie entre les différentes listes ayant

obtenu plus de 5 % des suffrages (y compris la liste majoritaire) et selon la règle de la plus forte moyenne.

Ainsi se trouve garantie l'existence d'une majorité de gestion renforcée en sièges et la représentation minorée d'une ou plusieurs oppositions au sein du conseil municipal.

Ce résultat fonctionnel a un autre avantage : il réduit l'écart entre le régime électoral français et celui des autres pays de l'Union européenne où la proportionnelle tempérée par le système d'Hondt se retrouve le plus souvent[1]. Dans une perspective d'institutionnalisation des politiques publiques européennes à l'échelon subnational, cette convergence ne saurait être négligée.

Cela étant, et quelle que soit la force du consensus qui s'est forgé parmi les politiques et les politistes sur ce mode de scrutin, on voudrait en interroger les effets quelque peu occultés par le taux de satisfaction qu'il a suscité chez les uns et les autres.

Ces effets sont à mesurer à l'aune des débats sur la nature ou le bilan de la décentralisation : aurait-elle, dans une acception habermassienne, modernisé l'espace public de la démocratie locale ou conduit à une reféodalisation de celui-ci autour de l'emprise de quelques grands élus locaux ? Sous cet angle, la loi électorale des communes produit des effets repérables à trois niveaux au moins : celui de la fonctionnalisation de l'élection municipale dans la stratégie de conquête ou de confortation d'un bastion politico-administratif ; celui de la neutralisation des oppositions ; celui de la notabilisation des entrepreneurs politiques locaux.

La Fonctionnalisation de l'Élection

L'élection municipale est ici considérée comme un moment parmi bien d'autres dans la prise de contrôle d'un territoire où s'investissent des ressources de tous ordres dont la captation ou la monopolisation définissent les conditions d'apparition d'un leader. On empruntera à Gaetano Mosca la remarque selon laquelle un parlementaire (*a fortiori* un maire) n'est pas élu par ses électeurs mais se fait élire par eux, ce qui renvoie à un travail spécifique de mobilisation politique qui n'a que très partiellement à voir avec l'expression d'opinions politiques à laquelle on ramène généralement l'élection[2]. Le transfert des compétences de l'État aux collectivités locales n'a fait qu'amplifier ce processus, au point

1. L. Vandelli, *Pouvoirs locaux*, Paris, Economica, 1991, p. 150 et s.
2. G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, Laterza, 3e édition, 1939

qu'on a pu apprécier son résultat comme aboutissant à la formation de fiefs ou même d'un « tribalisme local[1] ». C'est dire si la donne que représente le mode de scrutin dans cet ensemble est une variable qu'il faut savoir utiliser. Dans le cas de la loi de 1982, elle offre deux opportunités complémentaires : celle de la représentation de groupes d'intérêts par le jeu du scrutin de liste et celle d'une formation de majorité par la possibilité d'apparentements.

La représentation des intérêts

Sans doute le terme même d'« intérêt », qui plus est « organisé », est-il sujet à caution et renvoie-t-il à de multiples interrogations théoriques. Pour ce qui nous occupe, on retiendra l'apparent paradoxe du rapport inversement proportionnel entre groupe d'intérêt fortement organisé et difficulté à en reconvertir politiquement les représentations[2]. Les rapports complexes entre associations et constitution de listes municipales en témoignent. C'est justement à ce stade et à ce niveau problématique de représentation territoriale d'intérêts censés identifier la collectivité que le scrutin de liste et la proportionnelle apparaissent comme un instrument de sélection et de classification. La sollicitation des candidats, leur distribution en éligibles et non-éligibles selon l'estimation des résultats, les promesses qui leur sont faites d'un poste d'adjoint, tout cela a à voir avec un capital clientélaire plus ou moins important que la formation de la liste permet de réaliser. Ce capital, comme tout autre, est un rapport social, autrement dit il est un échange qui, pour durer, doit être inégal. Dans les grandes villes où le lien social est délité, la définition de la liste s'approche de formules « à l'américaine » avec la représentation de communautés ayant leurs signes propres de reconnaissance selon les régions : protestants, francs-maçons, rapatriés d'Algérie… Plus généralement, le choix d'un conseiller municipal-candidat renvoie à la clientèle, quelquefois professionnelle, en tout cas spécifique et sectorielle de celui-ci. Il résume le système d'obligations personnalisées entre une liste et un milieu économique, religieux, culturel. Par le biais du dosage de sa liste, objectivement pluraliste, le leader peut et doit faire ses preuves : transcender les clivages que représente chacun

1. Y. Mény, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, nº 60, Paris, PUF, 1992, p. 17 et s. Les métaphores féodales pour juger du pouvoir local sont constantes chez les politistes. On mentionnera pour mémoire la théorisation des « bastions » et « féodalités » par R. Dulong, *Les Régions, l'État et la société locale*, Paris, PUF, 1978.

2. M. Offerle, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Clef/Montchrestien, 1994, p. 99.

de ces milieux, révéler sa capacité d'arbitrage entre les intérêts, imposer son autorité sur les revendications organisées, qu'elles soient associatives ou partisanes. Car la limite de la proportionnelle est vite atteinte : la logique dominante est largement majoritaire et la dimension de circonscription étant forcément compacte (la seule pour laquelle il n'y ait pas de réel problème de découpage), le poids du leader, tête de liste ou maire sortant, y est renforcé d'autant. Même s'il doit intégrer la variable partisane, il a la responsabilité personnelle de traduire en liste nominale les soutiens qu'il a ou recherche dans la société locale, ce qui va bien au-delà des capacités militantes des partis, ceux de gauche compris[1] ; nous y reviendrons. Les dispositions de la loi donnent d'ailleurs au leader d'autres moyens pour utiliser stratégiquement des ressources d'une proportionnelle bien contrôlée.

L'apparentement majoritaire

L'article L.264 de la loi de 1982 a introduit une innovation dans le mécanisme de formation des listes : entre les deux tours, celles ayant obtenu plus de 10 % des suffrages exprimés peuvent être modifiées pour intégrer des candidats de listes qui, soit n'ont pas atteint la barre des 5 %, soit, l'ayant atteinte, décident de se retirer. Certains ont évoqué le souvenir de la loi du 7 mai 1951 et son système d'apparentements bien fait pour favoriser la constitution d'une majorité parlementaire des centres. Elle n'avait pas manqué de choquer dès lors qu'elle faisait naître celle-ci non pas du suffrage universel mais des combinaisons des partis, les encourageant même à manipuler l'offre électorale par l'invention de listes *ad hoc* pour atteindre, en coalition avec elles, les 50 % des voix et se répartir ainsi tous les sièges à la plus forte moyenne. La règle de 1982 est certes tout autre : l'apparentement se fait dans la clarté ; il est « moralisé » par l'interdiction faite aux candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour de figurer sur plusieurs listes à la fois au second tour. C'est le responsable de la liste du premier tour, tel qu'enregistré alors par la préfecture ou la sous-préfecture, qui officialise la concentration.

---

1. A titre d'exemple on mentionnera le cas du Parti socialiste dont l'article 8-16 de son règlement intérieur exige des adhérents de toute section locale qu'ils désignent « le premier des candidats socialistes » à l'élection municipale, lequel aura la responsabilité, avec une commission des candidatures, de « la formation de la liste ». Ce « premier des socialistes » élu en assemblée générale a vocation, pour mener à bien sa mission, à supplanter le secrétaire ainsi que la commission administrative de la section. C'est un encouragement à l'investiture de personnalités et à leur imposition aux structures habituelles du parti.

Bien qu'aucune étude systématique n'ait été menée sur l'usage de ces dispositions au cours des élections de 1989, on connaît ici et là des utilisations de ces dispositifs qui participent d'un calcul proche de celui de 1951. Pour contourner la politisation rampante des élections municipales et leur bipolarisation consécutive, les formations « officielles » peuvent susciter des listes à leur centre opposé (droit pour la gauche, gauche pour la droite). L'apparentement avec elles au second tour, au-delà de l'apport éventuellement marginal des voix, peut créer l'impression d'une dynamique politique susceptible de perturber le mécanisme traditionnel des désistements auquel est habitué l'électeur. De la même manière, un groupe d'intérêts sectoriels s'estimant mal servi dans la formation des « grandes listes » peut former la sienne en anticipant le second tour ou en le pré-négociant au plus offrant pour obtenir non seulement des sièges mais des satisfactions occultes sur le fonctionnement municipal à venir. L'idée selon laquelle il vaut mieux être le premier d'une liste dissidente que le premier des inéligibles de la liste dominante a été facilement intégrée par les candidats.

L'expérience aidant, on peut imaginer bien des formules découlant de cette disposition de la loi, par exemple des règlements de compte internes aux partis par le biais de lancements de listes pirates, ce qui serait une contribution intéressante de la loi à la crise de la politique dite traditionnelle.

Dans cette dernière perspective, on doit s'attendre à un usage stratégique grandissant de ce système d'apparentements conduisant à des majorités renforcées en sièges. C'est un facteur essentiel dans l'infériorisation des oppositions produites ou légitimées par la loi.

La Neutralisation des Oppositions

Le grand mérite de la réforme de 1982 aurait été de donner un statut à l'opposition municipale en lui garantissant l'entrée dans les conseils. On s'est du coup peu interrogé sur le fait de savoir si cela correspondait à de réels moyens de contrôle. En fait, il semble bien que ces moyens soient très faibles, aussi bien pour l'opposition que pour les associations perçues comme un possible contre-pouvoir.

L'infériorisation de l'opposition municipale

Cette infériorisation est autant quantitative que qualitative.

Quantitativement, le calcul de la répartition des voix en nombre de sièges donne nettement l'avantage au système majoritaire. D'emblée, la

liste majoritaire rafle la moitié du nombre de sièges à pourvoir. L'application de la règle de la plus forte moyenne pour la répartition de la moitié des sièges restant entre les listes y ayant droit donne une nouvelle prime à la liste majoritaire. C'est là un effet mécanique bien connu et on a pu le vérifier dans les scrutins municipaux de 1989 où, selon les cas de figure, la surreprésentation en sièges de la liste majoritaire a pu atteindre 40 %. Dans toutes les hypothèses, l'opposition se retrouve en infériorité de sièges par rapport à son nombre de voix. En outre, elle se trouve souvent fractionnée en plusieurs groupes, ce qui réduit chacun d'eux à quelques unités. Si le but est de lui donner une tribune, on peut estimer qu'il est atteint, bien que le travail de porte-parole tende à se réduire ainsi à la plus simple expression.

Qualitativement, font défaut les moyens les plus élémentaires de

type parlementaire permettant un suivi des dossiers. Le spectacle s'est répandu de réunions de conseils municipaux voyant défiler par centaines des questions inscrites à l'ordre du jour sans qu'ait été diffusé le minimum d'informations correspondantes. La loi du 6 février 1992 a pris en compte ce déficit démocratique en rendant obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants l'établissement d'un rapport explicatif sur les affaires soumises à la délibération du conseil. Elle a en même temps facilité la demande d'une séance extraordinaire du conseil municipal par les élus minoritaires. Et elle a établi un régime de questions orales dont on peut penser qu'ils feront bon usage. Ces ajustements suffiront-ils pour autant ? Un des effets pervers de la loi de 1982 n'a-t-il pas été de concentrer un peu plus le pouvoir de décision dans les sphères des cabinets ou du « bureau municipal » réservé à quelques élus majoritaires ? Et on sait combien l'introduction du débat polémique dans les séances du conseil a théâtralisé celles-ci au détriment de débats au fond que les composantes de la majorité ne peuvent plus mener. Ici aussi manquent des études systématiques sur le fonctionnement des majorités. Elles permettraient de mettre en lumière la mise hors jeu des oppositions, mais elles confirmeraient sans doute l'idée que la loi de 1982 a reproduit en pire dans les municipalités le sort fait au Parlement dans la Ve République. L'évolution du mouvement associatif ne constitue pas par ailleurs une alternative à cette faiblesse insigne du rôle de l'opposition municipale.

L'intégration des associations

La contribution que les associations ont apportée au renouvellement des conseillers municipaux en 1977, la régénérescence que le Parti socialiste

avait ainsi réussie par le détour des municipalités ont été étudiées et suivies[1]. De ces recherches, il ressort que la mobilisation des soutiens indispensables à la conquête d'une majorité passe toujours par la prise en compte de ces groupes organisés dont les dirigeants sont des relais d'opinion vis-à-vis de milieux sociaux organisés[2]. De ce point de vue, il est superficiel de parler d'un déclin du « mouvement associatif » : le nombre des associations ne cesse de croître et elles demeurent la base essentielle des transactions entre candidats à une élection municipale et leaders sectoriels. Ce qui a sans doute évolué, c'est la différenciation et le rapport entre associations de type gestionnaire et celles de type tribunicien. Les progrès de la décentralisation, la fixation d'une génération de militants dans des réseaux caritatifs ou humanitaires, le développement des conceptions contractualistes dans les politiques urbaines ont transféré bien des demandes radicalisées sur le terrain de leur normalisation municipale. Comme le souligne J.-P. Worms, les associations sont devenues plus dépendantes des autorités locales, elles ont dû redéfinir leur système de négociation et reconquérir leur légitimité[3]. Identifiées comme des prestataires de service, elles sont intégrées de plus en plus dans les politiques publiques locales, même si elles éprouvent quelques difficultés techniques à s'associer aux décisions des assemblées.

Finalement, au cours de la dernière décennie, ce sont les associations écologistes de tous ordres qui ont concentré et renouvelé l'opposition associative au pouvoir municipal considéré comme l'incarnation d'un monde politique inassimilable. Ce mouvement a produit l'effet que l'on sait aux élections municipales de 1989 où les listes écologistes recueillirent 9,1 % dans les villes de plus de 9 000 habitants. Cependant, il semble bien que cette percée et l'arrivée de conseillers d'opposition n'aient pas été un facteur de renforcement, bien au contraire. C'est à l'éclatement des logiques d'action que l'on a assisté[4], les positions acquises dans les conseils l'ayant été selon une rhétorique de dénonciation du système et le système local s'avérant plus ouvert que le système

1. R. Balme, « L'association dans la promotion du pouvoir municipal », *Gouverner les villes moyennes*, Pédone, Mabileau/Sorbets (éd.), 1989, p. 81.

2. J. Le Bohec, « Le travail de mobilisation électorale et de dénégation de leur intérêt effectué par les maires », *Le Métier d'élu local*, Fontaine/Le Bart (éd.), Paris, L'Harmattan, 1994, p. 187 et s.

3. Rapport au colloque du Conseil national de la vie associative, 5-6 octobre 1992.

4. C. Le Bart, « Du statut de militant associatif à celui de conseiller municipal d'opposition. L'exemple de la liste "An Oriant Ecologie" à Lorient », *Gouvernement local et Politiques urbaines*, Biarez/Nevers (éd.), CERAT/CNRS, 1993.

étatique, les difficultés à jouer le rôle d'opposant acceptant les règles du jeu seront d'autant plus grandes que font défaut des lieux où pourraient s'élaborer des politiques territoriales en rapport avec l'expression de demandes par les associations. Ici encore les innovations de la loi du 6 février 1992 concernant la mise à disposition du public de documents budgétaires ou l'encadrement de procédures de type référendaire témoignent de la prise de conscience d'un déficit important dans la démocratie locale. Mais cette loi, pas plus que celle de 1982, n'a affecté la position dominante et centrale du maire, bien au contraire.

La Notabilisation de l'Entrepreneur Politique Local

48 La notion même d'entrepreneur politique, qui a donné lieu à une abondante littérature[1], a eu pour effet de laisser penser que la figure traditionnelle de l'élu local était devenue obsolète : ainsi le maire, capitalisant les ressources extra-politiques particulièrement abondantes à l'échelon municipal, ne serait plus ce notable dont l'élection viendrait consacrer l'« estime sociale », comme le notait Max Weber, mais un professionnel de la gestion urbaine où l'emporteraient les critères d'efficience technique et économique. Si cette interprétation des changements induits par la décentralisation chez le personnel politique local renvoie à de réelles mutations, elle a parfois l'inconvénient d'occulter la reproduction des mécanismes d'autonomisation du maire vis-à-vis des formations politiques, lesquelles subissent plus que jamais les effets du système « majoral ».

Parallèlement, le maintien du mode d'élection du maire, l'expansion des compétences communales ainsi que la multiplication de structures inter et supra-communales ont encouragé un cumul de fonctions qui complique et accentue la notabilisation.

La « majoralisation » des partis

En réalité, la question semble réglée depuis bien longtemps : l'instance municipale est celle où l'autonomie des élus est la plus forte et s'impose le plus facilement aux partis. Avant la décentralisation, il était déjà

1. Voir, entre autres, J.-P. Lacam, « Le politicien investisseur », *Revue française de science politique*, 38-1, 1988, p. 23 et s ; A. Faure, « Pouvoir local en France : le management majoral à l'assaut du clientélisme », *Politiques et Management public*, 9, n° 3, 1991, p. 115 et s. Et aussi notre article « Que sont nos notables devenus ? », *Autrement*, n° 122, 1991, p. 108 et s.

observé que 63 % des maires socialistes et 30 % des maires communistes attribuaient à leur notoriété locale la raison de leur investiture puis de leur élection[1]. Même quand le parti joue un rôle effectif dans la sélection des candidats, l'indépendance des structures locales de celui-ci est forte, et ce d'autant plus que le parti est au pouvoir : l'imposition de la décision locale apparaît comme un enjeu contre l'abus de position dominante du centre et de Paris. C'est un phénomène qui a fonctionné à droite jusqu'en 1981 et qui n'en finit pas de faire sentir ses effets à gauche depuis 1983. Si les ruptures de discipline se sont multipliées, la plupart des élus ou des militants du Parti socialiste exclus depuis cette date ont fini par être réintégrés au bout de deux ans[2]. La tendance est la même au Parti communiste où la direction nationale ou fédérale n'hésite pas à apporter son soutien à des contestataires dès lors qu'ils conservent une base populaire. L'absence de tradition militante disciplinée des éligibles de droite complète harmonieusement ce tableau où finalement 8 % des maires interrogés[3] reconnaissent que leur parti a exercé une influence principale dans leur cursus. La loi de 1982 et sa dominante majoritaire ont renforcé l'équation personnelle dans les logiques partisanes. Les élections municipales sont une scène singulière où se déploient toujours toutes les ressources de la notabilité. Parmi celles-ci l'hérédité figure en bonne place : près de 50 % des maires d'échantillons de communes moyennes sont fils ou descendants d'élus, 59 % étant nés dans la commune où ils ont été élus. Dans les grandes villes, l'héritage strictement familial est certes rare, mais la cooptation par un sortant ou l'hérédité politique en tient lieu[4]. Autre ressource : la longévité des mandats. Elle est estimée à vingt ans en moyenne pour un mandat local en France où on entre dans la carrière plus tard qu'ailleurs.

A ces facteurs de personnalisation du pouvoir municipal s'ajoute le renforcement de l'institutionnalisation de celui-ci par la décentralisation : les partis tendent à devenir des fonctions dans la conquête de la mairie, qui plus est dans leur organisation (la part relative des employés

1. D. Lacorne, *Les Notables rouges*, Paris, Presses de la FNSP, 1980.

2. F. Sawicki, « La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales », *Pouvoirs*, nº 63, Paris, PUF, 1992, p. 8.

3. J. Becquart-Leclercq, « Les chemins du pouvoir local : la sélection du maire », *Pouvoirs*, nº 24, Paris, PUF, 1983, p. 94.

4. Ph. Garraud, « La ville en héritage », *L'Hérédité politique* (Parodi, Patriat, éd.), Paris, Economica, 1992, p. 199. Voir aussi, du même auteur, « Les contraintes partisanes dans le métier d'élu local », *Politix*, nº 8, 1994, p. 113

municipaux y va grandissant au fur et à mesure de la baisse des adhésions « volontaires »). Si le parti constitue toujours une contrainte, le savoir-faire dans le contrôle de celle-ci est une clef dans l'influence politique locale. Les partis sont donc dominés dans ce système très personnalisé qui a raison de toutes les proclamations législatives selon lesquelles le maire procède du conseil municipal. Ils sont un élément parmi d'autres de la constitution de réseaux organisés autour de la personne du leader. C'est leur focalisation sur la personne de celui-ci qui l'emporte. L'influence exercée par la médiatisation politique nationale, délitant les rapports de proximité traditionnels, aboutit à la valorisation de systèmes de communication proprement locaux où la démonstration de traits personnels tend à l'emporter dans la compétition politique[1] en renforçant l'interconnaissance dans les différents réseaux sociaux. De plus en plus cette compétition pour la conquête ou la sauvegarde du pouvoir municipal s'organise à partir du leadership polarisé autour de quelques notables que le cumul de différentes fonctions suffit à distinguer de la masse des candidats à l'éligibilité.

L'accumulation de fonctions

La spécialité française bien connue du cumul des mandats électifs reste la base du système politico-administratif tout entier et la cause de la faiblesse rémanente des partis politiques. On notera que les dispositions législatives intervenues en 1985 pour le limiter ont sécrété leurs inévitables effets pervers[2] : le cumul de deux mandats est devenu systématique (il a doublé depuis 1956) ; la moitié des conseillers généraux détiennent une mairie, et un tiers des maires élus en 1989 dans les villes de plus de 20 000 habitants siégeaient dans les assemblées parlementaires ; la redistribution des mandats en surnombre a fait apparaître le « cumul en grappe » où c'est l'élu dominant qui alloue certaines des ressources qu'il contrôle (mandats de conseillers généraux en milieu urbain et de conseillers régionaux). Son influence en est hiérarchisée d'autant.

On n'entrera pas ici dans le débat sur les avantages et inconvénients de ce type de cumul, même s'il apparaît de plus en plus comme générateur de conflits d'intérêts, d'inégalités et d'opacités corruptives[3].

---

1. D. Cochart, « Le maire mis en scène : un style de communication », *La Communication politique*, CURAPP, Paris, PUF, 1991, p. 33. Voir aussi Ph. Maarek, *Communication et Marketing de l'homme politique*, Paris, Litec, 1992, p. 227 et s.

2. A. Mabileau, « La limitation du cumul des mandats : premiers effets à retardement », *Les Cahiers du CNFPT*, juillet 1989, n° 28, p. 72.

3. Y. Mény, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 61 et s.

On rappellera qu'il n'est jamais que l'expression aboutie de la stratification de titres et de fonctions non électifs qui, à eux seuls, définissent un certain capital d'éligibilité que les partis d'ailleurs savent bien distinguer et consacrer. Depuis longtemps, on a observé que ce sont les professions à clientèle liées à la santé et au droit, et celles de proximité comme l'enseignement, qui sont les mieux représentées dans les municipalités. Elles sont le point de départ d'une accumulation de fonctions de représentation sociales ou corporatives qui dilatent et « externalisent » l'influence du candidat. Si les délégations syndicales ou responsabilités associatives sont traditionnellement un point de passage vers un mandat municipal, leur cumul cède généralement une fois l'élection réussie. Mais ce n'est pas toujours le cas : il semble que les élus consulaires conservent plus que d'autres les mandats dans les chambres de commerce et d'industrie et les mandats politiques locaux[1].

Toujours est-il que l'accès à un siège de conseiller municipal donne la possibilité (et même l'obligation depuis que les juridictions ont épinglé de trop nombreux cas de gestion de fait de maires cumulards) de devenir responsable d'associations gestionnaires dans le domaine du social, de l'action économique et de la culture notamment. Ce cumul horizontal, s'il est resté peu étudié, est une pratique ancienne chez les maires et elle s'est amplifiée logiquement avec la décentralisation. A la présidence des conseils d'administration des hôpitaux, des offices d'HLM ou des caisses de crédit municipal et d'épargne, quand ce n'est pas d'équipes de sport, est venu s'ajouter l'archipel des sociétés d'économie mixte locales. S'il s'agit là, bien souvent, du développement de formules permettant d'échapper aux contraintes jugées excessives du droit administratif et de la comptabilité publique, elles contribuent d'évidence à complexifier le pouvoir local.

Enfin, ce type de cumul de fonctions tend à se développer avec la multiplication, quoi qu'on en dise, des structures d'intercommunalité (presque deux tiers des communes sont aujourd'hui impliquées dans celles-ci) : sous des noms divers, elles sont dotées d'une fiscalité propre, elles sont administrées par des conseils élus, au mieux, au deuxième degré, vases d'expansion pour des conseillers municipaux dépourvus de missions ou délégations dans leur assemblée d'origine. Outre que la fiscalité et l'intervention de ce deuxième type de collectivités locales échappent ainsi au contrôle des citoyens par l'élection, l'intercommunalité devient une

1. F. Brutus, « Les élus consulaires et les élections locales », *Pôle Sud*, n° 2, 1995.

nouvelle occasion de confusion de mandats. La complexité de la gestion communale procède ainsi de la combinaison entre les règles d'un management territorial problématique et l'exploitation de niveaux politiques opaques de transaction et d'arbitrages entre élus locaux. Il devient impossible à ces derniers d'expliquer leurs politiques publiques à leurs électeurs, ce qui est sans doute un gage de paix sociale (par la gestion technicienne des conflits d'intérêts), confirmé peut-être par la dépolitisation croissante des élections municipales qu'ont notée tous les observateurs en 1989. Mais est-ce là un progrès de la démocratie municipale ?

On s'en consolera en rappelant la constance que les Français manifestent dans leur participation aux élections municipales : depuis la dernière guerre, les trois quarts des électeurs se rendent régulièrement aux urnes et, dans l'ensemble, la participation s'est accrue sous la

Ve République, quelles que soient les variations dans le temps et l'espace[1]. D'ailleurs, tous les sondages révèlent un taux de satisfaction dans les mêmes proportions en faveur du maire, dont l'action est jugée comme la plus utile de tous les élus locaux et nationaux. Il n'empêche : la législation en vigueur pour ces élections, quelque adhésion qu'elle suscite, a perfectionné et actualisé les règles de reproduction du personnel politique local dans un système toujours autant réservé à celui-ci. Elle a donc le mérite d'administrer la preuve que la démocratie locale, en dépit de l'idée de proximité territoriale entre représentants et représentés, reste bien l'affaire des premiers.

1. V. Hoffmann-Martinot, « La participation aux élections municipales dans les villes françaises », *Revue française de science politique*, 42, n° 1, 1992.

RÉSUMÉ

La loi électorale du 19 novembre 1982 va connaître sa troisième mise en œuvre avec les élections municipales de juin 1995. Inaugurant un système mixte proportionnel-majoritaire, elle fait de plus en plus référence pour d'autres scrutins et rencontre un fort consensus. Elle semble donc résumer les progrès de la démocratie locale qu'aurait connus la gestion communale avec la décentralisation. La réalité semble bien différente : cette loi, devenue exemplaire, l'est pour avoir actualisé les structures de reproduction du personnel politique local, sans pour autant avoir réussi à ouvrir un peu plus celles-ci aux citoyens.

Marc Guillaume

POUVOIR MUNICIPAL ET FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Le financement de la vie politique est, depuis quelques années, dans notre pays, au centre de tous les débats. Alors qu'avant 1988 aucune loi ne régissait ce financement, quatre lois des 11 mars 1988, 15 janvier 1990, 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 ont établi tout un corpus de nouvelles règles. Au terme d'une évolution législative de sept années, la situation semble désormais claire quant aux sources de financement de la vie politique. Les personnes morales n'ont plus le droit de participer à celui-ci alors que les personnes physiques y sont incitées ; l'État contribue de manière importante à ce financement ; les collectivités locales, enfin, seraient le seul acteur qui n'aurait pas vu sa situation évoluer. Ces collectivités n'avaient pas droit, hier, de participer à ce financement, elles n'y auraient pas plus droit demain.

Dans cette première approche, les collectivités locales ne pourraient donc être associées qu'à des modes illégaux de financement de la vie politique. Diverses « affaires » mettent, de fait, notamment en cause des élus locaux. D'aucuns en tirent la conclusion que la décentralisation est l'une des causes du développement de la corruption (Alain Marsaud, Pierre Mazeaud[1]). D'autres incriminent les contrôles sur l'action territoriale insuffisamment développés (François d'Aubert[2]) ou marqués d'un phénomène d'hystérésis (Pierre Joxe[3]). Beaucoup conviennent, avec Yves Mény, que « si la décentralisation a accentué la corruption, elle n'en est pas la principale responsable : la corruption s'est ajustée à

1. Assemblée nationale, séance du 12 décembre 1994, *JO* débats, p. 8901.
2. *Ibid.*, p. 8875.
3. *Le Monde*, 16-17 octobre 1994.

la structure fondamentale du pouvoir politique en France, celle du pouvoir notabiliaire[1] ».

Mais ces modes illégaux de financement, sur lesquels il ne s'agit pas de revenir ici, ne doivent pas occulter les évolutions récentes : contrairement à l'idée reçue, les collectivités locales ne sont désormais plus soumises à une interdiction absolue de financement de la vie politique. Ce principe ancien d'interdiction qui était partiellement contesté (I) a aujourd'hui cédé la place, avec les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995, à l'autorisation de financer les groupes d'élus constitués au sein des assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions (II). Ces collectivités financeront demain, pour des montants importants, la vie politique locale. Il faut sans doute voir là l'une des conséquences de leur place nouvelle dans les

institutions et la vie démocratique. Le plus étonnant est bien que l'on n'en parle pas.

I. L'Interdiction Pour les Collectivités Locales de Financer la Vie Politique : un Principe Ancien Partiellement Contesté

Un principe ancien

Jusqu'à la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il était un principe absolu en droit français selon lequel les personnes publiques ne participent pas au financement de la vie politique. Les apports militants étaient censés couvrir toutes les dépenses des élus et de leurs partis. Cette tartufferie ne trompait personne mais elle respectait au moins l'idée selon laquelle les Français ne seraient pas prêts à participer au coût de la démocratie.

Cette situation « a-légale » a cessé avec la loi du 11 mars 1988 qui a innové en instituant un financement public des partis politiques en fonction de leur représentation parlementaire. La loi du 29 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification des activités politiques s'est inspirée des mêmes principes. Elle a cependant réformé la dotation publique versée aux partis politiques afin que la moitié de celle-ci soit versée en fonction des résultats obtenus aux élections législatives.

1. « La décennie de la corruption », *Le Débat*, novembre-décembre 1993, p. 15.

En application de ces dispositions, modifiées en 1993 et 1995, l'aide publique s'est montée à 526 millions de francs en 1994. Si l'État est ainsi placé aujourd'hui au cœur du système de financement des partis, les quatre lois successives ont réaffirmé l'impossibilité pour les collectivités locales de contribuer au financement des partis. Ainsi l'article 11-4 de la loi du 11 janvier 1988 modifiée dispose que : « Les personnes morales de droit public […] ne peuvent effectuer aucun don à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique. » De même l'article L.52-8 du Code électoral dispose que : « Les personnes morales de droit public […] ne peuvent effectuer, directement ou indirectement, aucun don en vue du financement de la campagne d'un candidat. »

Le vote de la loi du 19 janvier 1995 a constitué une nouvelle occasion de discuter de cette interdiction faite aux collectivités locales. Le rapport du groupe de travail « Politique et argent », présidé à l'Assemblée nationale par M. Philippe Séguin, en témoigne. Certains de ses membres avaient en effet avancé l'idée qu'une partie de l'aide publique, qui serait affectée aux campagnes électorales locales, puisse être prise en charge par les collectivités territoriales concernées. Mais le rapport écarte cette idée « en raison des inégalités qui caractérisent les ressources des collectivités et surtout au nom du principe selon lequel le financement des activités politiques doit rester de la seule compétence de l'État[1] ». Le principe d'interdiction fut donc réaffirmé lors du vote de la loi du 19 janvier 1995, le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire rappelant alors les trois seules sources de financement désormais autorisées : les partis politiques, l'État et les personnes physiques[2].

Le juge n'a jamais eu à sanctionner une violation de cette interdiction de financement des partis politiques par les collectivités locales. Il en va notamment ainsi pour le juge électoral devant lequel, comme le relevait dans cette revue M. Jacques Arrighi de Casanova, l'interdiction des dons émanant des personnes publiques n'a guère été évoquée[3]. En revanche, le juge de l'excès de pouvoir a sanctionné le financement par les collectivités locales, non plus des partis politiques, mais des groupes d'élus constitués au sein des assemblées locales. Ainsi le

1. *Les Documents d'information de l'Assemblée nationale*, 1994, p. 74.
2. Sénat, séance du 21 décembre 1994, *JO* débats, p. 7960.
3. « L'état du droit : bilan jurisprudentiel », *Pouvoirs*, nº 70, Paris, PUF, 1994, p. 84.

Conseil d'État a annulé les délibérations du conseil de la communauté urbaine de Lyon allouant des subventions aux différents groupes politiques constitués au sein de ce conseil, ces subventions ne présentant « aucun caractère d'utilité communautaire » (CE, 6 décembre 1993, communauté urbaine de Lyon, *Rec.*, p. 347). Cette jurisprudence a été étendue aux subventions accordées aux groupes politiques constitués au sein d'un conseil régional (CE, 18 mai 1994, M. Hervé Lavenir, n° 139706) ou d'un conseil municipal (CE, 20 juin 1994, ville de Lyon c/ M. Lavaurs, n° 141047).

Le juge administratif s'est ainsi placé dans la ligne de sa jurisprudence rigoureuse quant à la reconnaissance d'un intérêt local pour une intervention d'une collectivité territoriale, rigueur toute particulière lorsque la subvention a un motif syndical ou politique (voir notamment
56 CE, 2 août 1912, Flornoy, *Rec.*, p. 918 ; CE, 16 juillet 1941, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville, *Rec.*, p. 133 ; CE, 20 novembre 1985, commune d'Aigues-Mortes, *Rec.*, p. 330 ; CE, 23 octobre 1989, commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville, *Rec.*, p. 209). Dans le même sens, le Conseil d'État a toujours annulé les délibérations accordant aux membres des assemblées locales des indemnités autres que celles limitativement énumérées par la loi (CE, 4 mai 1934, Syndicat des contribuables de l'arrondissement d'Aix-en-Provence, *Rec.*, p. 528).

En se fondant sur cette jurisprudence traditionnelle, le Conseil d'État n'a pas, comme l'ont relevé Mme Christine Maugüé et M. Laurent Touvet[1], motivé l'interdiction posée au regard des lois successives sur le financement des partis. Certains tribunaux administratifs, statuant sur des subventions analogues, s'étaient engagés dans cette voie, les déclarant illégales au motif que toute subvention d'une personne publique est interdite par la loi du 11 mars 1988. Dans l'affaire du 20 juin 1994, ville de Lyon c/ M. Lavaurs, le commissaire du gouvernement, M. Henri Savoie, avait, quant à lui, également proposé de juger qu'en organisant le financement public des partis au niveau national, le législateur avait nécessairement exclu tout financement public local des activités politiques.

Ces décisions du juge administratif ont connu des prolongements dont la presse s'est parfois fait l'écho. Certaines chambres régionales des

1. « Chronique générale de jurisprudence administrative française », *AJDA*, 20 mars 1994, p. 189.

comptes ont en effet déclaré provisoirement gestionnaires de fait de deniers publics tous les présidents et trésoriers des groupes d'élus ayant reçu des subventions de la collectivité en cause. Les groupes ont alors remboursé les subventions, les intéressés échappant ainsi à la sanction de l'inéligibilité.

Un principe partiellement contesté

Ce principe d'interdiction de financement de la vie politique par les collectivités locales a été progressivement remis en cause. Avant même les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995, les lois des 3 et 6 février 1992 ont montré que le législateur autorisait, afin de rendre plus effective la démocratie locale, les collectivités à financer des dépenses à finalité politique.

Ce premier mouvement a porté sur les indemnités accordées aux élus. Il a marqué l'abandon du vieux principe de gratuité des fonctions électives, hérité de la Révolution et posé dans les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884. La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a institué en quelque sorte un statut de l'élu local[1]. Elle a notamment prévu des indemnités de fonction pour les titulaires de mandats locaux et un droit à la formation. Les dépenses de formation sont calculées en référence aux indemnités de fonction (article L.121-47 du Code des communes : au maximum 20 % des indemnités susceptibles d'être allouées aux élus de la commune). L'ensemble de ces indemnités et dépenses de formation représente aujourd'hui une charge annuelle de plus d'un milliard de francs pour les collectivités.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République traite quant à elle directement du fonctionnement des assemblées délibérantes. Elle a notamment prévu que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun (article L.318-3 du Code des communes). Un décret en date du 27 novembre 1992 a précisé les conditions d'attribution de ce local.

Ces lois témoignent de l'évolution du législateur quant au principe d'interdiction opposé aux collectivités locales. Mais, au-delà de cette évolution, ce principe est surtout contourné par des collectivités qui ne s'y conforment désormais plus qu'imparfaitement. Encore une fois, il

1. Voir Frédéric Scamvic, *Le Statut de l'élu local*, Dalloz, 1994.

ne s'agit pas de revenir ici sur les mécanismes de financement occultes, notamment sur ce qu'Yves Mény qualifie de collecte par les bastions locaux au profit des appareils centraux des partis[1]. Il s'agit de montrer, même si l'iceberg est largement immergé, que, par des délibérations publiques, les collectivités territoriales participent depuis plusieurs années au financement de la vie politique, nationale et locale.

En premier lieu, certaines collectivités locales subventionnent aujourd'hui directement des partis politiques. On trouve la trace de telles subventions dans la publication générale des comptes des partis et groupements politiques à laquelle procède la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP). Par exemple, on lit dans cette publication pour l'exercice 1993 que la ville de Nantes a versé une subvention au Mouvement des démocrates[2].

Cette hypothèse n'a évidemment rien à voir avec les mécanismes de financement occultes, notamment à partir des marchés publics locaux. Il s'agit d'un financement illégal mais « au grand jour ». Certains parlementaires ont vivement dénoncé cette situation lors du vote de la loi du 19 janvier 1995. Autour de M. Jean-Louis Masson, ils exigeaient, sur saisine de la CCFP, une sanction immédiate du juge.

Par ailleurs, et surtout, les grandes collectivités locales financent aujourd'hui très fréquemment les groupes d'élus constitués en leur sein. Il en va ainsi pour la quasi-totalité des conseils régionaux, la très grande majorité des conseils généraux et une bonne part des villes de plus de 100 000 habitants. Les régions Nord, Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur sembleraient être les plus généreuses avec plusieurs dizaines de millions de francs accordés en quelques années. La ville de Lyon et sa communauté urbaine avaient, la presse s'en est largement fait l'écho, accordé plusieurs millions aux groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante.

Ici encore il ne s'agit pas de savoir à quoi ont été utilisées les subventions en cause. Certains procès, par exemple celui des affaires lyonnaises, permettront de montrer si les sommes ont financé le fonctionnement des groupes d'élus, comme les délibérations le prévoyaient, ou d'autres activités, qu'elles soient politiques (financement d'une campagne électorale, de permanents politiques…) ou purement personnelles. Ce qui est frappant est plus de constater que l'interdiction faite

1. *Op. cit.*, p. 19.
2. *JO*, Annexe au n° 268, 19 novembre 1994, p. 37210.

aux collectivités locales de financer la vie politique était ouvertement jugée par celles-ci comme inadéquate et dépassée. En conséquence, les subventions en cause ne seraient, selon M. Michel Guénaire, avocat de M. Michel Noir, s'exprimant dans les colonnes du *Monde*, que le « conte d'un financement ordinaire ».

Les débats lors du vote de la loi du 29 janvier 1993 montrent que de nombreuses collectivités finançaient, avant même le vote de cette loi, les groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante. Ainsi contestée, l'interdiction faite aux collectivités locales de tout financement de la vie politique a, en réalité, été atténuée dans les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995.

II. L'Atténuation du Principe d'Interdiction : l'Autorisation du Financement par Certaines Collectivités Locales des Groupes d'Élus Constitués au Sein de leur Assemblée Délibérante

Les lois du 29 janvier 1993 et du 19 janvier 1995 vont bien au-delà de l'abandon du principe de gratuité réalisé par les lois des 3 et 6 février 1992. Elles autorisent les communes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions à financer les groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante.

De la loi du 29 janvier 1993 à la loi du 19 janvier 1995

L'article 74-V de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques insérait un article 32 bis dans la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République ainsi rédigé :

> « Dans les assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.
> Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de cet article. »

Cette disposition, dont le Conseil constitutionnel n'a pas eu à connaître dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, annonçait un décret afin de préciser une rédaction trop vague pour qu'une application directe soit possible. Les notions de dépenses de fonctionnement et de groupes d'élus devaient notamment être explicitées. Ce décret n'est pas intervenu avant la loi du 19 janvier 1995. Selon le *Bulletin quotidien* en date du 4 octobre 1994, il semble que la publication de ce texte ait « buté sur le problème de la disparité des collectivités locales concernées » ainsi que sur les montants des aides qui seraient désormais autorisées, celles-ci étant « dans les grands conseils régionaux plus près de 50 % que de 25 % des indemnités accordées aux élus »[1].

La loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a rendu inutile ce décret d'application en modifiant elle-même

l'article 32 bis de la loi du 6 février 1992 issu de la loi du 29 janvier 1993. En première lecture, adoptant un amendement du groupe communiste[2], les députés s'étaient contentés d'ajouter la validation des errements du passé à cet article 32 bis. Le ministre d'État, ministre de l'Aménagement du territoire, annonçait alors que le décret d'application de cette loi serait publié avant la fin du mois de décembre. Mais les sénateurs ont, de leur côté, profondément remanié et précisé la rédaction de la loi qui a ensuite été reprise par la commission mixte paritaire. Désormais, l'article 32 bis de la loi du 6 février 1992 dispose que :

> « I. Dans les assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.
>
> II. Dans ces mêmes assemblées, les groupes d'élus se constituent par la remise à l'autorité exécutive de la collectivité territoriale d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant.
> Dans les conditions qu'elle définit, l'assemblée délibérante peut affecter aux groupes d'élus pour leur usage propre ou pour un usage commun un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunication.

1. *Bulletin quotidien*, 4 octobre 1994, p. 8.
2. Assemblée nationale, séance du 13 décembre 1994, *JO* débats, p. 8997.

L'autorité exécutive de la collectivité territoriale peut, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. L'assemblée délibérante ouvre au budget de la collectivité territoriale, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 25 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante en application de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.
L'autorité exécutive de la collectivité est l'ordonnateur des dépenses susmentionnées.

III. Sont validés les actes pris en application des délibérations sur le même objet antérieures à l'entrée en vigueur de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique. »

La notion de « groupes d'élus »

Les lois du 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 consacrent la notion de groupes d'élus qui ne connaissait jusqu'alors pas de régime juridique en droit français. On ne retrouve cette notion que dans les règlements intérieurs de diverses assemblées délibérantes, aux premiers rangs desquelles, bien sûr, l'Assemblée nationale et le Sénat. Par ailleurs, seuls deux autres textes renvoient à la notion de groupes d'élus. D'une part, la loi du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris dispose que les crédits de fonctionnement du conseil de Paris sont répartis après un avis d'une commission où est représenté « chacun des groupes politiques ». D'autre part, l'article R.318-1 du Code des communes, issu du décret du 27 novembre 1992, renvoie à la notion de groupes d'élus pour répartir, en fonction de l'importance des groupes, le temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers municipaux minoritaires.

Le nouvel article 32 bis trace un début de régime juridique des groupes d'élus constitués au sein de certaines assemblées délibérantes locales. Avant tout, cette disposition n'accorde pas la personnalité morale aux groupes d'élus qui ne peuvent être des associations de la loi de 1901. Il aurait été difficile au législateur de procéder autrement, sauf, d'une part, à abandonner totalement le principe d'interdiction de financement de la vie politique par les collectivités locales et, d'autre part, à bouleverser les autres équilibres auxquels la loi avait abouti. Le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, rappelait d'ailleurs, lors du vote de la loi du 19 janvier 1995,

qu'autoriser, *via* les groupes d'élus, la création d'associations de financement « serait un moyen détourné de financement des partis politiques[1] ». Les groupes d'élus dans les assemblées locales demeurent donc, comme à l'Assemblée nationale et au Sénat, de simples regroupements informels d'élus, sans personnalité juridique. On retrouve ici un problème désormais bien connu né de l'absence de statut juridique des partis politiques en droit français. L'article 4 de la Constitution ne donne que la fonction des partis et groupements politiques, « concourir à l'expression du suffrage », fonction dont ils n'ont d'ailleurs pas l'exclusivité. Pour le reste, aucun texte n'aborde le problème de fond, celui de la nature des partis et de leurs fonctions. L'article 7 de la loi du 11 mars 1988 a tourné autour du pot pour, d'une part, reconnaître aux partis la personnalité morale et les principaux

droits attachés à celle-ci mais, d'autre part, ne pas définir la forme qu'ils peuvent revêtir.

Les groupes d'élus ne sont pas des partis et groupements politiques au sens de l'article 4 de la Constitution et de l'article 7 de la loi du 1er mars 1988. Ils ne concourent en effet pas directement à l'expression du suffrage. Ils ne sont pas davantage des associations de financement des partis. En définitive, ils demeurent un simple critère d'organisation de la vie démocratique locale. Une telle orientation rend impossible que les aides soient versées aux groupes d'élus organisés sous forme d'association de loi de 1901, ce qui semblait être jusqu'à présent souvent le cas, comme le montre l'exemple de la ville de Lyon ou celui de la région Ile-de-France[2].

Le nouvel article 32 bis ne fixe pas un nombre minimal d'élus pour constituer un groupe d'élus. D'une rédaction très générale, on peut déduire qu'il suffit de deux membres pour qu'un groupe d'élus soit constitué. Le législateur a ainsi préféré ne pas laisser ce chiffre fixé dans les règlements intérieurs dont les collectivités sont désormais toutes dotées depuis la loi du 6 février 1992. Un tel renvoi au règlement intérieur, pratiqué au Parlement[3], aurait entraîné des disparités mais aurait permis de prendre en compte les différences de situation entre collectivités en cause. Les assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions comptent en effet un

1. Sénat, séance du 22 décembre 1994, *JO* débats, p. 7995.

2. Voir *Le Monde*, 12 janvier 1995.

3. Assemblée nationale : minimum de 20 élus pour constituer un groupe ; Sénat : minimum de 15 élus.

nombre de membres très variable[1]. Face à cette diversité, le chiffre de deux élus pour constituer un groupe se justifie en quelque sorte parce qu'il est le début du pluriel. Il pourrait cependant permettre bien des abus, par exemple la multiplication des groupes d'élus de même tendance afin d'obtenir plusieurs fois des avantages accordés à chaque groupe (local…).

Les dépenses désormais autorisées au profit des groupes d'élus

L'aide qui peut être apportée par la collectivité locale concernée aux groupes d'élus constitués au sein de son assemblée délibérante est décrite à l'article 32 bis nouveau de la loi du 6 février 1992. Les moyens de fonctionnement purement matériels sont énumérés : local administratif, matériel de bureau, frais de documentation, de courrier et de télécommunication. Le législateur s'est ici sans doute inspiré des moyens à la disposition des parlementaires dont le groupe de travail de l'Assemblée nationale « Politique et argent » faisait récemment le point. On peut noter que la nouvelle loi n'est que partiellement novatrice quant aux locaux, les conseillers municipaux d'opposition disposant déjà d'un local dans les communes de plus de 3 500 habitants[2].

Au-delà des moyens purement matériels, la loi permet à l'autorité exécutive de la collectivité territoriale d'affecter une ou plusieurs personnes à chaque groupe d'élus. L'employeur de ces personnels sera la collectivité et non le groupe d'élus dénué de la personnalité morale. Ces personnels pourront être soit des fonctionnaires affectés aux groupes d'élus, soit des contractuels recrutés à cet effet. Pour ces derniers, on peut en effet supposer que l'hypothèse répondrait aux conditions fixées par la loi du 26 janvier 1984, modifiée par la loi du 13 juillet 1987, de recrutement « lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient », même si ces notions restent à préciser (voir CE, 11 mars 1992, commune de Blagnac, n° 122392, aux conclusions de M. Marcel Pochard).

En l'absence de personnalité morale des groupes d'élus, l'ordonnateur des dépenses demeure l'autorité exécutive de la collectivité territoriale. En ce qui concerne les dépenses de personnel, les groupes ont en

1. 55 conseillers municipaux dans les villes de 100 000 à 150 000 habitants pour 101 à Marseille ; 15 conseillers généraux dans le Territoire-de-Belfort pour 79 dans le Nord ; 31 conseillers régionaux en Guyane pour 197 en Ile-de-France.

2. Voir article L.318-3 du Code des communes, issu de la loi du 6 février 1992, et décret d'application en date du 27 novembre 1992.

quelque sorte un droit de tirage sur le budget dans la limite des montants fixés par l'assemblée délibérante. Ce droit de tirage ne peut excéder 25 % des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante.

Il est difficile d'évaluer exactement le montant de l'aide que les collectivités locales pourraient accorder, sur les bases précédemment décrites, aux groupes d'élus. Cependant, les indemnités versées chaque année aux membres des assemblées délibérantes, ainsi que les dépenses de formation qui peuvent représenter jusqu'à 20 % de ces indemnités, sont connues. On a dit qu'elles se montent à plus d'un milliard de francs par an. Par ailleurs, la presse a révélé les montants des subventions, jusqu'à présent illégales, qui étaient versées dans certaines communes (plusieurs millions de francs) ou certaines régions (plusieurs dizaines de millions de francs sur quelques années). On peut donc imaginer que, dans le nouveau cadre légal, les collectivités locales vont engager chaque année, pour le fonctionnement des groupes d'élus constitués en leur sein, des dépenses certainement supérieures à 100 millions de francs et sans doute proches de 150 millions de francs.

Ces montants sont à comparer avec les autres sources de financement des partis politiques dont la Commission nationale des comptes de campagne et des financement politiques a fait le point. Les partis politiques ont eu, en 1994, un budget consolidé, c'est-à-dire sièges et fédérations additionnés, d'environ 800 millions de francs en provenance, pour 526 millions, de la dotation publique, 200 millions des entreprises et une centaine de millions des autres personnes privées. Les dépenses des collectivités locales au profit des groupes d'élus constitueront donc une nouveauté très forte, représentant de 15 à 25 % du budget actuel des partis. Surtout, elles constitueront une augmentation de 20 à 40 % des aides publiques.

On saisit ainsi l'ampleur du revirement de situation : l'interdiction qui était faite aux collectivités locales de participer au financement de la vie politique a aujourd'hui cédé le pas à une autorisation spécifique de financement au montant important. Ce montant avait pourtant été jugé insuffisant par divers parlementaires qui avaient proposé de porter le maximum des dépenses de personnel à 30 % et même 50 % des indemnités accordées aux élus. Les aides publiques auraient alors augmenté de plus de moitié.

La validation des actes pris en application des délibérations passées
Cette validation vise à contrer la jurisprudence du juge administratif et, comme l'indiquait M. Christian Bonnet, rapporteur du texte au Sénat, « à régler le passé[1] ». Ne pouvaient bien sûr être validées les « délibérations », ce qui aurait été directement contraire à l'autorité de la chose jugée. Mais sont validés tous les « actes pris en application de ces délibérations ». Cette validation ne constitue pas, juridiquement, une amnistie. Certains députés se sont néanmoins émus, lors des débats, de cette disposition, craignant sans doute les réactions de l'opinion publique. M. Patrick Devedjian redoutait notamment que cette disposition soit interprétée comme ayant des « effets amnistiants ».

Dans sa décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a, très naturellement, jugé, à propos de cette validation, que :

> « le législateur avait la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin, soit de régler comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation de délibérations prises par les collectivités territoriales, soit de prévenir celles qui pourraient naître d'annulations que le juge administratif serait amené à prononcer ».

Il a « toutefois » ajouté que le législateur :

> «ne pouvait prendre de telles mesures qu'à condition de définir strictement leur portée qui détermine l'exercice du contrôle de la juridiction administrative ; qu'en validant les actes pris en application des délibérations "sur le même objet" antérieures à l'entrée en vigueur de la loi, le législateur doit être regardé comme ayant fait référence aux actes pris pour l'application des seules délibérations prévoyant des mesures de même nature que celles visées aux I et II de l'article 32 bis précité ».

Cette décision, avec sa réserve interprétative de conformité à la Constitution, vise donc à limiter les effets de la validation à certaines délibérations. Sont clairement exclus de la validation les actes pris en application de délibérations et qui n'auraient pas porté sur le fonctionnement des groupes d'élus, par exemple ceux ayant permis le financement de campagnes électorales. La validation ne pourra donc couvrir tous les errements du passé. Par ailleurs, la loi ne concerne pas les communes de moins de 100 000 habitants, exclues par là même du champ de la validation.

---

1. Sénat, séance du 22 décembre 1994, *JO* débats, p. 7995.

Conclusion

La démocratie a un coût. Il en va ainsi sur le plan national, ce que les dotations de l'État prennent désormais en compte. Il en va également ainsi sur le plan local. Là encore, la tendance a été, pendant des années, de ne pas le reconnaître, alors que, comme le souligne M. Pierre Moscovici, « la décentralisation a puissamment contribué au changement d'échelle des dépenses politiques[1] ». Les aides des collectivités territoriales ont donc, jusqu'à présent, été plus ou moins publiques et importantes. En tout état de cause, elles ont toujours été illégales, qu'elles aient servi au fonctionnement des groupes d'élus ou à toute autre fin liée au financement de la vie politique.

Or les lois de décentralisation ont considérablement renforcé le rôle et les pouvoirs des acteurs locaux. Une démocratie locale renouvelée est donc nécessaire. Les assemblées délibérantes doivent devenir des lieux d'expression de cette démocratie, ce qu'elles ne sont encore qu'insuffisamment. Une telle orientation nécessite que les élus, notamment d'opposition, puissent bénéficier d'aide et d'expertise sur des sujets souvent techniques. Les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 constituent, de ce fait, un réel progrès, même si elles renforceront encore la politisation des assemblées locales.

Ces lois mettent par ailleurs fin à une situation ubuesque. Le principe d'interdiction pour les collectivités locales de financer la vie politique n'était plus respecté. Rien n'est pire que de voir ainsi la règle de droit ouvertement bafouée, car une telle remise en cause fait douter du caractère obligatoire de toutes les autres normes. Il n'est pas de société qui puisse exister si chacun définit pour soi-même le permis et l'interdit en fonction de critères personnels et non plus selon des critères communs[2]. Quand, en outre, ce sont des élus qui ne respectent plus la loi de la République, le malaise conduit au populisme et à la remise en cause de la décentralisation.

La nouvelle règle de droit apparaîtra trop stricte aux uns, trop généreuse aux autres. Reste surtout, d'une part, à faire connaître aux citoyens un changement important qui n'a pas été souligné lors du vote de la loi du 19 janvier 1995. Qui sait que les collectivités locales vont

1. « Le coût de la démocratie », *Le Débat*, n° 77, novembre-décembre 1993, p. 7.
2. Voir Michel Bon, « Face à la corruption », *Commentaire*, n° 65, printemps 1994.

pouvoir désormais consacrer des dizaines de millions de francs au bon fonctionnement des groupes d'élus de leur assemblée délibérante ? Reste, par ailleurs, au besoin, sous les encouragements du préfet par exemple sous la forme de déféré, à respecter ce nouveau texte dans ses mécanismes et dans ses montants.

RÉSUMÉ

Un principe ancien du droit français veut que les collectivités locales ne peuvent pas participer au financement de la vie politique. Les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 ont pris en compte la contestation de ce principe et autorisé les communes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions à financer, dans certaines conditions, les groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante. Reste à expliciter ces nouvelles règles demeurées inconnues du grand public et à les faire respecter.

Isabelle Pailliart

Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication

Les nouvelles techniques d'information et de communication (nous entendons par cette expression essentiellement les réseaux câblés et les services télématiques) possèdent, au niveau local, une dimension politique spécifique. Cette dimension repose, évidemment, sur le fait que les nouvelles techniques sont généralement impulsées par le pouvoir politique local. Elle possède également des fondements politiques parce que, même créées par les municipalités, les nouvelles techniques dépendent des relations entre l'État et les collectivités territoriales, ces dernières se présentant le plus souvent comme un relais de politiques publiques et comme un soutien à des objectifs industriels nationaux. Enfin, les NTIC possèdent un caractère politique par les possibilités qu'elles offrent de favoriser la démocratie locale. C'est du moins l'objectif que leur assignent les responsables politiques. Ces trois éléments : la place du pouvoir local, le poids de l'État et la référence à la démocratie constituent les principales caractéristiques de la mise en œuvre, au niveau local, des nouvelles techniques. Très dépendantes les unes des autres, ces caractéristiques ne sont cependant pas du même ordre et ne possèdent pas la même visibilité. La référence à la démocratie locale constitue sans nul doute l'élément majeur, car c'est lui qui permet à ces nouvelles techniques d'acquérir une légitimité dans le champ local. Outre cette spécificité, la référence, sans arrêt réitérée au caractère démocratique des nouvelles techniques, révèle plus généralement une évolution des pratiques politiques locales. Elle indique aussi que la notion de démocratie locale constitue un aspect essentiel du processus d'insertion, au niveau local, des NTIC.

La Démocratie Locale, l'Information et la Communication

La mise en œuvre de nouvelles techniques d'information et de communication s'inscrit dans un mouvement qui, en premier lieu, vise le développement de nouvelles formes de relations entre les élus et les administrés. Au cœur de ces transformations réside la naissance de l'information municipale au cours des années soixante-dix.

La mise en avant du rôle de l'information, la publication des décisions et la volonté de rendre visibles les enjeux locaux s'insèrent dans une stratégie de publicisation de l'action municipale et de rupture avec le pouvoir notabiliaire précédent, dont la légitimité reposait sur la capacité de négocier en secret et en « circuit fermé » avec l'administration centrale[1]. L'image d'une municipalité ouverte, qui pratique la politique de la transparence et qui cherche à faire de la mairie une « maison de verre », se conjugue avec la mise en place de structures de participation, c'est-à-dire de lieu – ou de temps – où chaque « citoyen » doit pouvoir trouver les occasions de prendre la parole et de contribuer à la gestion de la vie locale. L'information est considérée comme une étape dans un processus linéaire, qui va de la connaissance d'un projet à la prise de décision, en passant par la mise en discussion des arguments des uns et des autres.

Le contenu même de l'information est empreint de cet effort de rationalisation : instance d'explication de la politique municipale, elle apparaît également comme un espace de formation de la population à la gestion locale. L'information a valeur pédagogique, elle doit servir à former des citoyens, à les « alphabétiser » en quelque sorte aux enjeux locaux, en leur fournissant l'apprentissage d'une grammaire et d'un vocabulaire.

Le développement de l'information municipale prend donc appui sur la mutation du système de représentation locale ; à une légitimité fondée sur le secret se substitue une légitimité reposant sur la rationalité politique et donc sur la transparence des décisions – telle est la volonté affichée.

Les années soixante-dix assistent donc à l'émergence de l'information municipale et à son développement à partir des objectifs que lui

1. Sur l'histoire de l'information municipale, voir I. Pailliart, *Les Territoires de la communication*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1993.

assigne le pouvoir local : la régularité et la gratuité des publications municipales, l'explication des décisions politiques, la visibilité du pouvoir local. Ces objectifs sont cependant dépendants du contexte informationnel et en particulier de la place qu'occupe la presse quotidienne régionale (PQR) dans le dispositif local d'information. L'essor de l'information municipale est lié à la volonté des nouveaux élus de la vague rose et rouge des années soixante-dix de proposer une lecture des événements différente de celle offerte par la PQR, trop proche du système notabiliaire précédent.

L'apparition des nouvelles techniques de l'information et de la communication, au début des années quatre-vingt, reprend des éléments appliqués au journal municipal : la connaissance de la vie municipale et en particulier des dernières décisions, l'accès aux informations administratives. En outre, les NTIC favorisent, dans l'esprit des élus et de certains acteurs locaux, la création d'« espaces » d'expression. Elles impulsent donc une citoyenneté active et renouvellent ses formes précédentes. C'est du moins le raisonnement tenu.

Le mandat municipal qui s'étend de 1977 à 1983 est un temps propice à la création d'expérimentations dans le domaine des médias ou des nouvelles techniques. Radios locales, presse associative et « alternative », réseaux câblés, services télématiques voient le jour sous des formes multiples et souvent ponctuelles. Les promoteurs et les acteurs sont divers, élus locaux, responsables associatifs, militants sociaux, habitants d'un quartier, jeunes… Même si ces tentatives sont cantonnées dans des secteurs limités de la société, elles visent toutes la création de nouvelles formes d'information et de communication. Représentants essentiels de l'innovation et porteurs de techniques présentées souvent comme les instruments de la modernité, les médias connaissent un enracinement local grâce à ces expérimentations. Celles-ci cherchent à faire émerger des usages nouveaux des médias traditionnels (c'est le cas pour la contre-information ou les radios locales privées) ou tentent, dans les nouveaux supports (la télématique, le câble), des pratiques innovantes de communication.

Pour ces raisons, c'est localement que sont expérimentés de nouveaux supports d'information et de communication. Il ne s'agit pas alors de faire uniquement de la contre-information, c'est-à-dire de la diffusion militante d'éléments d'information qui ne sont pas pris en compte par les médias traditionnels ; il est question d'expérimenter des techniques et les usages de celles-ci. Plusieurs éléments expliquent le développement des expérimentations médiatiques d'alors : l'appropria-

tion de matériels audiovisuels ou informatiques plus accessibles aux individus, l'évolution de l'idée même de « local », conçu comme un lieu d'innovation sociale et de « convivialité », les exigences nouvelles vis-à-vis des médias de masse. Dans ce dernier cas, le sentiment demeure que l'écoute des médias de masse, et du plus dominant, la télévision, engendre la passivité de l'individu, déstructure les relations familiales et la sociabilité traditionnelle. On cherche donc à favoriser la transformation de l'usager, passif et consommateur, en un acteur de la vie locale et des médias. Les nouvelles techniques qui émergent (télédistribution, vidéo légère) ont la possibilité, croit-on, de lutter contre l'uniformisation, le repliement, la passivité de la vie sociale. Ce sont donc les nouvelles techniques qui sont considérées comme le moteur de ces changements et l'ultime recours contre l'émiettement du corps social. La mise en œuvre de médias alternatifs et communautaires (expériences de télévisions locales, premières émissions de radios locales, presse d'expression…) ainsi que les expérimentations de nouvelles techniques font donc référence pour l'essentiel à deux objectifs : d'une part favoriser la constitution de communautés afin de rétablir le lien social brisé par les évolutions urbaines, d'autre part encourager la prise en charge par les usagers de leurs propres moyens d'information, afin de transformer la passivité de la réception en un comportement actif dans la prise en charge de la réalisation elle-même.

Progressivement, l'innovation médiatique, comme élément du dynamisme local et comme moteur de nouveaux rapports entre les habitants, s'épuise. Les tentatives locales, dans la majorité des cas, vivent dans la précarité et dans une grande fragilité financière, inscrivant l'innovation dans le temps court. L'établissement durable d'une expression locale et, par conséquent, l'amélioration de la vie démocratique par les médias trouvent donc des limites et révèlent combien elles dépendent soit d'un volontarisme public (local et/ou national), qui l'assure de subventions régulières, soit d'un financement privé, les insérant dans ce cas dans une autre logique. Plus généralement, les NTIC mettent en cause la représentation politique traditionnelle et sont porteuses d'une conception spécifique de la démocratie locale.

De la Démocratie Locale À l'« *Agora* électronique »

Contrairement aux expérimentations menées dans le champ des médias, les tentatives, par l'intermédiaire de nouvelles techniques d'information et de communication, de créer de nouveaux rapports entre les usagers d'une part, et entre les citoyens et les élus d'autre part, perdurent dans les années quatre-vingt. Leur progressif maintien, même si le projet originel connaît des évolutions, s'explique par plusieurs facteurs : le lancement par l'État du plan télématique puis du plan câble auxquels participent, à des niveaux divers, les collectivités territoriales, la nécessité pour celles-ci de trouver de nouvelles formes de valorisation de leur action politique, enfin les potentialités propres des nouvelles techniques, dont celle d'interactivité.

L'interactivité offre des capacités d'intervention directe des habitants dans le champ décisionnel local. Elle favoriserait ainsi une démocratie directe, au sens fort du terme. La possibilité technique pour un usager de service télématique de déposer un avis dans une rubrique consacrée à une opération future d'aménagement d'un quartier ou de création d'un centre-ville permet à la municipalité d'obtenir directement le point de vue de l'habitant. Est de cette façon exercée une démocratie de participation qui s'oppose ici à une démocratie de délégation. En outre, l'interactivité met en valeur le direct, c'est-à-dire l'instant, l'immédiateté, le moment même où l'action se réalise, sans intermédiaire. Ce direct-là, semblable à celui que connaît la télévision ou la radio, accorde la faculté aux usagers de ces services de poser par exemple une question au maire ou à un adjoint, et d'obtenir rapidement une réponse. De même, le direct correspond à un temps d'échanges entre les différents citoyens qui peuvent ainsi dialoguer « en direct ».

Ainsi l'interactivité se traduit par deux éléments que l'on retrouve d'ailleurs dans nombre de discours de promoteurs de NTIC qui ont cours dans la mise en place des services télématiques municipaux. Les uns insistent sur les possibilités de démocratie directe qu'offriraient les NTIC et donc sur l'effacement des représentants traditionnels, les autres envisagent ces nouvelles techniques comme un moyen de transmission et de circulation de l'information qui restaure, entretient et développe un lien entre les diverses communautés locales.

> « Lorsqu'il s'agit du premier courant, c'est la dimension verticale qui est manifestement privilégiée, puisque l'objectif principal est de favoriser la mise en place d'une démocratie directe (le référendum électronique étant le moyen le plus simple) dans laquelle les citoyens, d'une certaine manière, peuvent se passer de leurs représentants (qui sont "au-dessus" d'eux). En revanche, le second courant de réflexion renvoie plus spécialement à la dimension horizontale dans la mesure où, malgré la référence à l'*agora*, l'objectif est de favoriser la circulation des informations beaucoup plus que la participation à des prises de décision politique[1]. »

L'évocation de l'*agora* athénienne, présente dans les deux cas, demeure toujours constante, sans doute parce qu'elle permet d'ajouter à la dimension politique une dimension spatiale, qui réveille un imaginaire urbain. La référence grecque renvoie en effet à deux conceptions de l'espace. Elle fait allusion tantôt à l'espace comme lieu symbolique de débat, tantôt à l'espace comme lieu de proximité physique et communautaire.

Les NTIC perpétuent donc les thèmes de démocratie locale, de transparence des décisions et de participation des citoyens qui ont eu cours dans les années soixante-dix. Cette continuité se réalise avec d'autant plus de facilité que le terme même de « réseau » induit par lui-même les notions de transparence et, dans le cadre des services télématiques, d'interactivité. Cette continuité révèle pourtant une certaine ambiguïté. La mise en place de services télématiques et de réseaux câblés contribue à la fois à vivifier cette notion large et floue de démocratie locale et à en épuiser les modalités.

En effet, dans les années quatre-vingt, la référence à la démocratie locale semble un passage obligé dans la création de toute nouvelle technique, mais en même temps cette référence marque un affaiblissement des formes liées à la démocratie locale. La technique donne ainsi le sentiment qu'elle englobe et qu'elle embrasse, du fait même de sa présence et de ses potentialités, une formule ou un slogan qui va en s'épuisant. Ces supports techniques sont d'autant plus investis de discours porteurs d'espoir que les moyens humains, qui permettent l'exercice de la démocratie locale (les commissions municipales ouvertes aux représentants associatifs, les diverses actions de participation), tournent à vide et rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre. Ainsi s'opèrent un déplacement, de la place publique à l'« *agora* électronique », de l'inter-

1. R. Bautier, « La télédémocratie », *Le Bulletin du Certeic,* n° 12, 1991, p. 69-80.

pellation directe à l'interactivité, et la substitution de lieux matériels à des « territoires immatériels ». Les NTIC donnent aussi la possibilité à la notion de démocratie de perdurer en se modernisant et de se trouver un nouveau souffle. Il n'est donc pas indifférent que ces services télématiques soient nés dans des mairies de gauche, marquées par la forte prégnance des thèmes de la concertation et de la participation. Les services télématiques municipaux et leur dimension, même minime, de communication apparaissent comme un moyen de faire perdurer un idéal et ce qui est annoncé comme une conduite d'action politique. La modernité communicationnelle est suffisamment forte, ancrée dans les discours et les modes de pensée de l'époque, pour assurer cette activation, se suffire à elle-même, et faire l'économie d'une réflexion plus profonde sur le pouvoir.

Espace Public Local ou Gestion de la Société ?

La mise en œuvre de nouvelles techniques contribue à l'effacement des modalités traditionnelles d'expression de la démocratie, ou du moins signale aussi l'impossibilité des pouvoirs locaux à se doter d'une réflexion générale et d'une remise en cause de leurs pratiques et met fin, d'une certain façon, à la recherche de formes nouvelles d'exercice du pouvoir. Les NTIC ont, certes, réactivé la notion de démocratie locale mais, en même temps, en lui attribuant de fortes potentialités, elles favorisent la disparition des anciennes procédures de consultation. A tout le moins, elles accélèrent leur obsolescence, sans engendrer à leur place de nouvelles opérations.

L'exemple que fournissent les associations illustre la déstabilisation des fonctions et des institutions représentatives à laquelle contribuent les NTIC. Les services télématiques municipaux reprennent en effet la situation que connaissent les associations dans le journal municipal et l'amplifient. La revendication d'une démocratie locale, dans les années soixante-dix, trouve une partie de sa concrétisation dans l'accès pour les associations à des moyens d'information. Ainsi de nombreux journaux municipaux créent des rubriques intitulées « la parole aux associations », espaces ouverts essentiellement à la présentation des activités associatives. Les NTIC accentuent ce phénomène en conduisant les associations à n'apparaître que sous la forme de prestataires de services et non pas dans ce qui constitue leurs autres composantes : la constitution d'un lien et la formation aux règles du jeu social. Les services municipaux offrent à l'usager qui les consulte une palette d' « informa-

tions-service », c'est-à-dire de données brutes, précises et réactualisées sur les diverses activités proposées localement.

Les supports municipaux se sont donc ouverts à d'autres acteurs. La présence dans le journal municipal, comme dans les NTIC, des acteurs sociaux locaux, et des associations surtout, est le signe de la visibilité[1] sociale qu'elles ont progressivement acquise dans le champ local. Les associations sont donc apparues dans « la sphère publique du débat », lors de la mise en œuvre des diverses instances de participation. Leur venue dans cette sphère conduit à leur institutionnalisation dans la « scène d'apparition » que constituent les supports municipaux, pour reprendre les expressions de Louis Quéré.

> « La notion d'espace public comporte deux idées essentielles : celle d'une sphère publique de libre expression, de communication et de discussion, cette sphère constituant une instance médiatrice entre la société civile et l'État, entre les citoyens et le pouvoir politico-administratif ; celle d'une *scène* publique, c'est-à-dire d'une scène d'apparition, où accèdent à la visibilité publique aussi bien des acteurs et des actions que des événements et des problèmes sociaux[2]. »

La scène publique d'apparition est donc distincte de la sphère publique de débat et c'est au moment où les associations prennent place dans la scène publique d'apparition qu'elles semblent se retirer de la sphère publique du débat. Ainsi l'accès généralisé à l'information et à la communication favorise une visibilité publique des institutions locales, mais laisse place à une juxtaposition des paroles plus qu'à leur confrontation. Les NTIC offrent ici une manière d'illustrer un phénomène plus généralisé dans nos sociétés médiatisées, en posant la délicate question de l'articulation entre la médiation technique et la médiation sociale.

Les NTIC reflètent aussi les mutations du système local de représentation. Ce ne sont pas simplement les corps intermédiaires qui sont affectés par l'apparition des NTIC, ce sont plus généralement les relations entre les élus et les « citoyens ».

Nous l'avons dit, l'« *agora* électronique » se situe dans le prolongement des années soixante-dix, pendant lesquelles les expérimentations

---

1. Sur cet aspect, voir I. Pailliart, *Note de présentation des travaux* en vue de l'habilitation à diriger les recherches en sciences de l'information et de la communication, université Stendhal, décembre 1994, 110 p.

2. L. Quéré, « L'espace public : de la théorie politique à la méta-théorie sociologique », *Quaderni,* n° 18, automne 1992, p. 77.

locales et les multiples opérations de concertation ont créé d'intenses bouillonnements sociaux : ces derniers engendrant fatigue, lassitude, lenteur dans l'exercice du pouvoir. Les nouvelles techniques de communication perpétuent l'intention participative des élus mais lui ôtent son caractère direct et agressif. Elles conjuguent la démocratie sans la véhémence des passions, l'expression politique sans l'agression. La médiation technique amortit non pas les oppositions mais la virulence de leur présentation dans l'espace public local. Les NTIC illustreraient ainsi l'analyse de Norbert Elias qui, dans son étude sur « les modifications de l'agressivité », montre « l'interdépendance étroite entre structures sociales et émotionnelles[1] ». Ainsi l'idée d'une pacification des mœurs et de « la violence maîtrisée[2] » convient au monde politique local, en particulier parce que l'une des caractéristiques du contexte local est sa difficulté à vivre l'affrontement et le conflit. Ainsi convient-il de savoir

> «en quoi la médiation technique, par les procédures de communication qu'elle comporte, contribue au contrôle des affects [...]. L'accessibilité technique généralisée apporte la ville à domicile, c'est-à-dire potentiellement, l'intrusion de l'étranger dans le privé ; mais elle comporte aussi la possibilité d'en contrôler la dérive, en reportant sur les procédures techniques la définition et le respect des contrats de communication qui définissent le statut social de l'échange[3] ».

De cette approche, deux enseignements majeurs émergent. Le premier insiste sur le rôle des pouvoirs locaux dans l'organisation des « paroles » locales. Les nouvelles techniques révèlent bien que ce sont les pouvoirs locaux qui instaurent les règles de publicisation des activités des divers acteurs sociaux locaux. La fonction organisatrice de la collectivité locale, en définissant les critères de présentation des organismes sur les supports municipaux, rétablit et valorise la centralité du pouvoir local.

Le deuxième enseignement porte sur « la technicisation de la relation » que met en évidence Pierre Chambat. Les NTIC, plus que d'autres supports, mettent en évidence le recours pour l'usager à des compétences techniques spécifiques : il s'agit de s'approprier un nouvel outil qui dispose de sa propre rationalité et de maîtriser les procédures

1. N. Elias, *La Civilisation des mœurs,* Paris, Calmann-Lévy, 1973, p. 293.
2. N. Elias, E. Dunning, *Sport et Civilisation. La violence maîtrisée*, Paris, Fayard, 1994.
3. P. Chambat, « Les écrans de la civilité », *Culture technique,* n° 24, février 1992, p. 147.

de consultation et d'écriture que son utilisation exige. Mais cette compétence ne se situe pas seulement dans la connaissance d'une technique d'information et de communication, elle se double d'une maîtrise des opérations de participation aux projets municipaux. Ainsi le processus d'intervention des habitants dans la vie de la cité, pour reprendre une expression traditionnelle, se heurte-t-il à une situation que mettent particulièrement bien en lumière les NTIC : l'exigence de compétences et, en conséquence, les phénomènes d'exclusion qui en résultent.

La notion de démocratie locale demeure donc étroitement liée à la création de supports municipaux d'information et de communication. Elle a, en grande partie, permis leur reconnaissance, puis leur institutionnalisation. Les nouvelles techniques se sont présentées, par la suite, comme des instruments permettant de réactualiser et de moderniser les anciennes procédures de participation. Cependant, leurs spécificités (et en particulier le fait que leurs usages soient restrictifs) tendent à prouver que la référence à la démocratie locale vise autant à démocratiser l'accès des usagers aux NTIC qu'à agir sur les procédures de consultation. Ainsi la référence à la démocratie locale se présente comme une manière d'attribuer un « sens » à une nouvelle technique pour en faciliter son acceptation sociale. Du coup, les nouvelles techniques n'annoncent pas toujours une démocratisation de la vie locale mais signifient plus généralement la mise en œuvre d'une nouvelle régulation des rapports sociaux locaux.

RÉSUMÉ

Les nouvelles techniques d'information et de communication trouvent leur légitimité dans le champ local par leur référence à la démocratie locale. Cette référence ne peut se comprendre que si on la rattache aux origines de l'information municipale. Les NTIC prolongent les opérations de concertation et de participation des années soixante-dix : elles apportent cependant par leurs capacités techniques un éclairage spécifique à la notion de démocratie, en mettant en valeur une « technicisation de la relation politique ».

Jean-Bernard Auby

Les contrôles administratifs, juridiques et financiers

L'analyse des contrôles qui s'appliquent aux collectivités locales ne peut se faire que dans une perspective qui les rapporte aux réformes de décentralisation des années 1980. Au cœur de ces réformes, en effet, il y avait, à côté des importants transferts de compétences, la volonté d'une transformation radicale du contrôle de l'État sur les collectivités locales. Là où l'État exerçait une tutelle, *a priori*, pouvant souvent s'appuyer sur des considérations d'opportunité, et laissant place à des décisions de ses organes administratifs locaux, les réformes de décentralisation ont voulu substituer un contrôle de pure légalité, exercé *a posteriori*, et dans lequel seul le juge était à même de décider les redressements souhaitables. A un moindre degré, le même changement était opéré dans le domaine du contrôle financier, où était introduit un juge nouveau – les chambres régionales des comptes – qui semblait plutôt voué à rester un peu en retrait.

En vérité, les vecteurs essentiels du problème que nous allons examiner sont bien le juge administratif, le contrôle administratif de légalité, dont on a vite découvert qu'il constituait un mécanisme de contrôle bien distinct du passage devant le juge[1], et le juge financier, qui s'est fait une place nettement plus importante qu'on ne le prévoyait.

Ce n'est pas tout, naturellement, et les collectivités locales ou ceux qui les gèrent ou les dirigent rencontrent parfois sur leur chemin le juge pénal ou le juge civil. Exerçant parfois des compétences de l'État, les responsables locaux sont parfois placés sous son contrôle hiérarchique. Les

1. Cela a été parfaitement démontré par Jean-Claude Hélin : voir par exemple, « Le préfet, les élus et le juge, réflexion sur le contrôle de légalité des actes locaux », in *La Décentralisation dix ans après*, LGDJ, 1993, p. 117.

comptables locaux sont des agents de l'État, qui opèrent quelques vérifications avant de payer des dépenses ou de recouvrer des recettes[1]. Certains corps d'inspection de l'État demeurent en principe compétents pour examiner les comportements locaux[2]. Le médiateur peut recevoir et traiter, il reçoit et traite couramment des réclamations concernant les collectivités locales…

Nous nous en tiendrons à ces quelques exemples. Notre propos n'est pas ici de décrire les mécanismes du contrôle des collectivités locales : cela est parfaitement fait dans divers ouvrages. Nous voudrions simplement nous interroger sur l'état global de ces contrôles, sur les logiques d'ensemble qui les animent, sur les fonctions qu'ils remplissent dans la démocratie locale.

Ce qui ressort très majoritairement des publications universitaires ou administratives est le sentiment d'une insuffisance, d'un mauvais fonctionnement des contrôles. Exemplaire à cet égard est la partie générale du rapport public 1993 du Conseil d'État («Décentralisation et ordre juridique[3] »), qui critique en termes vifs la faiblesse du contrôle administratif de légalité, en démontrant notamment la rareté des déférés préfectoraux[4].

Et pourtant, quiconque examine l'évolution des textes depuis les réformes de décentralisation ne peut éviter de constater que le législateur a fortement, bien que progressivement, resserré l'étau. Pour n'évoquer que les années récentes, on a vu la loi du 3 janvier 1991 organiser la sanction du délit de « favoritisme » en matière de marchés ; la loi du 4 janvier 1992 équiper le juge administratif d'une procédure de référé précontractuel permettant de geler la passation illégale de marchés et délégations de service public ; la loi du 6 février 1992 étendre les compétences des chambres régionales des comptes à la possibilité d'être saisies pour avis de ces mêmes contrats ; la loi du 29 janvier 1993 introduire les élus locaux, pour certains faits, parmi les justiciables de la cour de discipline budgétaire, etc.

Qu'est-ce qui se lit derrière ce paradoxe de contrôles constamment resserrés, et qui demeurent pourtant considérés comme insuffisants ?

---

1. Philippe Defoort, « Le comptable public local peut-il exercer un contrôle de légalité ? », *AJDA*, décembre 1987, p. 699.

2. Voir Louis Fougère, « Les inspections générales et la décentralisation », in *Le Contrôle de l'administration par elle-même*, Paris, Éd. du CNRS, 1993, p. 281.

3. *Études et Documents* n° 45, Paris, La Documentation française, 1994.

4. Lesquels auront concerné, en 1992, 0,034 % des actes locaux transmis aux autorités préfectorales.

En réalité, un flottement du contrôle – multiforme – de l'État entre des logiques différentes. Hésitant sur ses finalités, ses fonctions, il donne aux observateurs extérieurs l'impression de balbutier, alors que ses cibles, elles, le ressentent comme terriblement envahissant. Les quelques lignes qui suivent voudraient brasser quelques réflexions sur ce paradoxe, ce flottement, cette ambiguïté.

PROTAGONISTES

La première approche à avoir est celle des acteurs : les contrôleurs, les contrôlés, mais aussi les instigateurs du contrôle, parce qu'ils ne sont pas toujours les contrôleurs eux-mêmes.

l. ***Du côté des contrôleurs***, deux choses frappent dans l'histoire des années qui nous séparent des réformes de décentralisation.

La première est le succès assez inattendu du juge financier. Alors que le caractère très spécialisé de ses tâches et le fonctionnement traditionnellement un peu discret de la Cour des comptes laissaient initialement penser qu'elles seraient des acteurs secondaires, les chambres régionales des comptes se sont imposées comme l'un des contrôleurs les plus redoutés – ne serait-ce que parce que de leurs interventions en matière de gestion de fait dérivent des inéligibilités, voire des démissions d'office –, en même temps que comme l'un des constructeurs importants du droit nouveau des collectivités locales[1]. Face aux dérives financières (dans des sens variés de l'expression) de la décentralisation, le juge des finances publiques s'est imposé assez naturellement.

La seconde est le persistant mal-être des administrations d'État chargées du contrôle de légalité. Ce mal-être s'explique fort bien. Pas seulement par le fait que, comme l'a observé le rapport précité du Conseil d'État[2], le nombre et la qualification des agents chargés du contrôle sont insuffisants. Pas seulement parce que dans cette matière stratégique qu'est l'urbanisme, on a eu la curieuse idée de confier le contrôle de légalité à des agents issus de la même administration – celle de l'équipement – qui, par ailleurs, est mise à la disposition d'une grande

1. Voir, par exemple, sur la contribution de leur jurisprudence à l'application du droit des interventions économiques locales, la chronique de Jean-Yves Bertucci et Alain Doyelle, à l'*AJDA* de décembre 1994

2. *Op. cit.*, p. 88.

partie des collectivités pour préparer les décisions contrôlées[1]. Surtout par le fait, très compréhensible, que les services de l'État, qui ont été privés de nombreux leviers positifs de pouvoir par le transfert des compétences réalisé par les réformes de décentralisation, n'éprouvent qu'un enthousiasme limité à les troquer contre cette sorte de « sale boulot » que constitue le contrôle.

2. ***Du côté des contrôlés***, une évolution apparaît de manière aveuglante : c'est qu'est venu le temps de la mise en cause des personnes physiques. Classiquement, et dans les premiers âges de la décentralisation, le contrôle des collectivités locales demeure, sauf cas assez rare, un contrôle des institutions, qui vise, et frappe le cas échéant, les personnes morales.

Depuis quelques années, les responsables locaux sont directement visés et frappés. C'est la déclaration de gestion de fait, avec ses conséquences, déjà rappelées, d'inéligibilité et de possible démission d'office. Ce sont naturellement les poursuites pénales pour corruption, ou pour ingérence – ou plutôt prise illégale d'intérêts, comme le nouveau Code pénal conduit aujourd'hui à dire –, pour favoritisme… Les élus, à un moindre degré les fonctionnaires territoriaux, sont aujourd'hui souvent en première ligne.

3. S'il faut évoquer la question des ***initiateurs des contrôles***, c'est pour dire la part croissante que prennent ici les citoyens, dont les contentieux dirigés contre les institutions locales ont réellement explosé. Les réformes de décentralisation y ont d'ailleurs techniquement contribué en supprimant l'obligation de réclamer devant l'autorité préfectorale avant de saisir le juge[2]. Le rapport « Décentralisation et ordre juridique » du Conseil d'État indique impitoyablement[3] qu'en 1987 les déférés préfectoraux ont représenté 0,9 % des requêtes soumises au tribunal administratif de Rennes en matière d'urbanisme.

Pour élargir leur emprise, les recours des citoyens empruntent fort souvent le véhicule d'associations plus ou moins circonstancielles – on

1. Voir, par exemple, Jean-Bernard Auby et Hugues Perinet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Montchrestien, nº 130, 1995.

2. Cf. Jean-Claude Douence, « Contrôle de légalité et contentieux de l'annulation. Réformisme législatif et fixisme jurisprudentiel », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 71.

3. *Op. cit.*, p. 60.

y gagne en intérêt pour agir, et en anonymat protecteur. On a vu aussi resurgir d'un quasi-oubli l'autorisation de plaider[1], par laquelle un citoyen peut être admis à exercer une action contentieuse que la commune a négligé d'exercer : en fait, le mécanisme permet de mettre en cause une opération, un montage contractuel que les autorités locales ont arrêté, et, par là, il devient un moyen paradoxal de faire censurer les décisions de ces autorités.

4. L'abord de nos contrôles par le biais de leurs acteurs est déjà formidablement parlant. Il fait tout de suite comprendre que, ce qui évolue, ce sont ***les paramètres sociaux***. Les progrès de la démocratie locale d'opinion ont leur pendant dans le développement, parmi ceux-ci, du face-à-face des élus et des citoyens.

Quant aux agents de contrôle, sous réserve de ce qui a été dit du juge financier, acteur nouveau, ils ne s'éloignent jamais beaucoup de ce qu'ils sont. Par exemple, pourquoi les questions de fonction publique territoriale sont-elles le domaine où s'enregistre, de loin, le plus grand nombre de déférés préfectoraux[2] ? Sûrement pas parce qu'elles recèlent les enjeux externes les plus lourds, certainement parce que les équilibres statutaires entre ses secteurs conditionnent la paix sociale dans la fonction publique.

Objet du Contrôle

Si l'on se place sur le terrain des questions : que contrôle-t-on ? et par rapport à quoi ?, on découvre également des éléments d'évolution qui font flotter les contrôles entre des logiques distinctes.

l. Les actes et comportements contrôlés sont de plus en plus largement délimités. Le juge administratif peut être saisi par les préfets de demandes d'annulation de contrats, alors qu'une telle annulation est traditionnellement hors de ses pouvoirs. Le juge financier ne se contente

1. Voir Bernard Pacteau, « L'exercice par un contribuable des actions appartenant à la commune », in *Collectivités locales*, sous la direction de Francis-Paul Bénoît, Paris, Dalloz, p. 9620-1.

2. Voir le rapport précité du Conseil d'État, p. 51.

3. Voir par exemple Christian Descheemaeker, « Gestion de fait », *Juris-Classeur administratif*, fascicule 1265, n° 43.

pas de contrôler le noyau de l'administration locale : il étend, par exemple en matière de gestion de fait[3], son contrôle aux nombreux satellites que constituent les sociétés d'économie mixte et les associations para-administratives. Le juge pénal est conduit à sanctionner des comportements jusqu'à maintenant non envisagés par la loi pénale, comme le « favoritisme » en matière de marchés publics.

Ce dernier cas révèle d'ailleurs que le développement des contrôles est menacé par une sorte de fuite en avant. La définition du « délit de favoritisme » est d'une assez grande imprécision[1] : c'est le fait d'avoir

> « procuré ou tenté de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives et réglementaires qui ont pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés » !

Le législateur, en vérité, s'évertue à appréhender les pratiques de corruption de toutes les manières possibles en donnant parfois l'impression qu'il ne sait pas très bien par quel bout les prendre.

2. Les contrôles sur les collectivités locales hésitent aussi sur leurs référents. Toute la question est ici de savoir si ces contrôles doivent être simplement des contrôles de légalité, de régularité des actes et comportements locaux, ou s'ils doivent être aussi des contrôles de la qualité de la gestion, voire de l'efficacité ou de l'efficience de l'action.

Le juge administratif se cantonne en principe dans la seule légalité, mais, en fait, certaines de ses jurisprudences, concernant par exemple les expropriations[2], intègrent bien un contrôle de l'adéquation des décisions locales à leurs objectifs. Le juge financier, lui, est, par construction, compétent pour examiner la gestion des collectivités locales. Mais il est bien difficile de savoir avec quels critères précis et quelles méthodes précises il opère ce contrôle. Il ne semble d'ailleurs pas y avoir de méthodologie standardisée, mais seulement quelques orientations communes aux chambres régionales des comptes, qui, selon l'un de leurs présidents, se fondent sur « un ensemble de référentiels propres à apprécier la qualité de la gestion du secteur public local : textes applicables mais aussi principes généraux d'une saine gestion, c'est-à-dire examen en présence

---

1. Cf. Jean-Pierre Gohon, « Le délit de favoritisme », *AJDA*, juillet-août 1994, nº spécial sur les marchés publics, p. 105.

2. Voir Jacques Chevallier, « La juridicisation des préceptes managériaux », *Politiques et management public*, décembre 1993, p. 111.

3. Anne Froment-Meurice, in *La Décentralisation dix ans après*, *op. cit.*, p. 131. Voir éga-

d'un objectif visé, du choix des moyens, du coût de l'opération et des résultats obtenus[3] ».

3. En somme, le contrôle des collectivités locales a du mal à faire entrer le contrôle de la moralité administrative dans les schémas de la légalité et il a du mal à combiner la logique de la légalité avec celle du contrôle de gestion, voire celle de l'évaluation des politiques publiques.

La deuxième de ces tensions est naturellement la plus grave. Les erreurs énormes commises par certaines collectivités – exemplairement la situation financière dans laquelle s'est placée la ville d'Angoulême – ont convaincu que le contrôle de la régularité juridique ne suffisait sans doute pas. Mais le contrôle de la régularité juridique est le seul qui soit compatible avec un système de forte décentralisation dans laquelle l'État ne peut pas rester si peu que ce soit coauteur des décisions locales.

Techniques des contrôles

Trois angles d'observation sont ici intéressants : ils concernent respectivement le temps du contrôle, le dialogue du contrôleur et du contrôlé, et le résultat du contrôle.

1. Lors de l'adoption des réformes de décentralisation, on a pensé que l'émancipation des collectivités locales exigeait la suppression de tout contrôle *a priori*, de tout pouvoir détenu par une autorité de l'État, et notamment les autorités préfectorales, de paralyser une décision locale avant qu'elle n'entre en vigueur.

En réalité, outre que ce principe a été mis entre parenthèses dans certaines matières et notamment celle de l'urbanisme[1], on n'a pas transformé pour autant le contrôle préfectoral de légalité en un contrôle *a posteriori*. Cela a été clairement démontré : en réalité, la situation est celle d'un contrôle « concomitant en raison de sa proximité temporelle avec la décision concernée, et la capacité qui est la sienne d'en infléchir le contenu[2] ».

---

lement Jean Le Foll, « Chambres régionales et territoriales des comptes », *Juris-Classeur administratif*, fascicule 1215, nº 69.

1. Dans certaines situations, et pour certains motifs, qui d'ailleurs ne relèvent pas de la seule légalité, le préfet peut geler l'entrée en vigueur d'un plan d'occupation des sols : article L.123-3-2 du Code de l'urbanisme.

2. Jean-Claude Hélin, « Le préfet, les élus et le juge… », *op. cit.*

2. On rejoint ici un deuxième aspect, capital, du contrôle préfectoral de légalité, et qui a trait au dialogue du contrôleur et du contrôlé. Il est dans le fait que, de manière plutôt inattendue, ce contrôle, dont on imaginait à première vue qu'il serait assez mécanique, obéit en réalité à une logique de négociation.

Le contrôle de légalité est bien, comme l'était la tutelle d'antan, un instrument de marchandage entre les mains des autorités locales de l'État[1]. A vrai dire, et cela a déjà été souligné par différents auteurs, cette fonction a été quasi formellement consacrée par le Conseil d'État le jour où il a admis que les préfets n'étaient pas tenus de déférer aux tribunaux administratifs les actes dont ils avaient constaté l'illégalité[2]. Dès lors que l'usage du déféré était libre, sa menace devenait un moyen de pression, un outil de négociation avec les collectivités locales.

Lorsque, dans le rapport « Décentralisation et ordre juridique », le Conseil d'État examine la proposition qui a été parfois faite de confier le contrôle de légalité à un ministère public placé auprès des tribunaux administratifs, il nous dit qu'une telle solution

> « outre qu'elle impliquerait un considérable renforcement des effectifs des tribunaux administratifs – car où, sinon dans leurs rangs, recruter ce "ministère public" ? – serait cependant, sauf à modifier la Constitution, contraire à ses dispositions expresses, en tant qu'elle déposséderait les représentants de l'État dans les départements d'un pouvoir que celle-ci leur confie (à eux et à eux seuls) *et qui est au surplus nécessaire au maintien de leur capacité de négociation avec les collectivités locales* ».

Le haut gardien du droit administratif connaît aussi son administration.

Parce que le contrôle de légalité comporte bien son volet de marchandage, il est aussi d'intensité, de fréquence, d'agressivité très variable. Le rapport du Conseil d'État, toujours[3], donne des indications chiffrées frappantes sur la fréquence des déférés préfectoraux, moins de dix par an dans certains départements, une centaine dans d'autres.

Bien entendu, cela signifie que le contrôle du respect du droit par les collectivités locales varie (réserve faite, naturellement, de ce que la

---

1. « Déféré préfectoral, ordre juridique et arrangements locaux », *Pouvoirs locaux*, octobre 1994.

2. CE, Sect., 25 janvier 1991, Brasseur, *Rec.*, p. 50.

3. *Op. cit.*, p. 50.

plus ou moins grande vivacité du contrôle administratif de légalité est plus ou moins compensée ou accentuée par l'ardeur des citoyens à saisir le juge de leur côté). Si l'on admet l'idée que le contenu de la règle de droit n'est pas dissociable de sa mise en œuvre, alors cela signifie que le droit des collectivités locales est travaillé par une tendance au pluralisme.

L'intervention du juge, qu'il soit administratif, ou civil, ou pénal, sort, elle, de la logique de marchandage. Elle n'en recèle pas moins sa part de propension au pluralisme. Tout particulièrement, la nouvelle organisation de la juridiction administrative décidée en 1987, avec la création des cours administratives d'appel, rend plus difficile à assurer la fonction d'unification des jurisprudences dévolue au Conseil d'État. Combiné avec l'inflation du contentieux local, ce facteur a contribué à l'avènement de jurisprudences locales : devant un tribunal administratif les jugements du « tribunal de céans » se citent plus volontiers encore que les arrêts du Conseil d'État.

3. Sur le plan des résultats des contrôles, que peut-on observer ? Sans aucun doute, un affermissement. Dans à peu près tous les registres des contrôles pesant sur les collectivités locales sont apparus des mécanismes réellement répressifs. Essentiel est, sur ce plan, le progrès, précédemment relevé, de la mise en cause personnelle des élus. L'annulation d'un acte, la condamnation indemnitaire de la collectivité, le rappel à l'ordre du contrôle de légalité sont des avatars que les responsables locaux considèrent parfois avec placidité. La mise en cause pénale, la traduction devant la cour de discipline budgétaire, la procédure de gestion de fait ont un autre pouvoir convaincant.

Au demeurant, même en direction des institutions elles-mêmes, les mécanismes ont tendance à se resserrer. Dans le domaine très sensible des contrats, la création du référé précontractuel, dont il a été question, comme une jurisprudence récente qui affermit les conséquences des annulations[1] en sont un bon témoignage.

4. Au total, il est clair que la technologie des contrôles sur les collectivités locales est aujourd'hui assez perfectionnée. Il est probable que l'on ne peut pas aujourd'hui ajouter aux mécanismes existants grand-chose qui les rende potentiellement plus efficaces.

---

1. CE, Sect., 7 octobre 1994, M et Mme Lopez, *AJDA*, décembre 1994, p. 914.

Si l'impression est aussi fréquemment livrée d'une inefficacité de fait, c'est à la fois parce que certains dispositifs de création récente n'ont pas encore produit leurs conséquences, et parce que l'efficacité potentielle de mécanismes juridiques ne garantit pas leur efficacité réelle. De l'une à l'autre, il y a l'épaisseur de mécanismes sociaux, politiques… souvent complexes. Le délit de corruption et les sanctions pénales qui s'appliquent à lui ne datent pas d'hier : ce n'est pas de la loi pénale que résulte le fait que les poursuites pour corruption contre des élus locaux se sont soudainement multipliées.

Conclusion

Sur tous les terrains, on sent l'appareil de contrôle des collectivités

locales hésiter entre des logiques, des fonctionnalités divergentes. L'un des volets importants de la régulation de notre système local s'épuise un peu dans la recherche de ses points d'ancrage et de ses finalités.

Il demeure, dans ses enjeux, fondamentalement, une affaire de relation institutionnelle entre l'État et les entités locales, mais il fait une place croissante aux relations entre les élus et les citoyens. Il emprunte l'essentiel de ses procédés au contrôle de la légalité, mais est travaillé par le souci d'évaluation des politiques publiques, et conserve une place importante à des stratégies de marchandage. Il s'appuie sur un arsenal technique impressionnant et donne l'impression de ne pas bien toucher sa cible.

Il hésite en réalité entre deux logiques : celle d'une régulation externe, par la norme, par le juge…, et celle d'une cogestion des affaires locales par les représentants de l'État.

En cela, évidemment, il ne fait que refléter la situation dans laquelle se situe notre système local, qui garde quelque chose du monde des régulations croisées, de la société du préfet et de ses notables, mais s'en est aussi éloigné par l'effet des réformes de décentralisation.

Il est clair que, dans une situation où l'État est toujours présent dans les affaires locales, mais où les collectivités ont été fortement émancipées, les contrôles sur celle-ci hésitent entre deux logiques fondamentales. Ils peuvent être, dans une sorte de vision hégélienne maintenue du rôle de l'État, le moyen de garantir « l'œuvre commune » nationale[1]. Ils peuvent aussi devenir, dans une vision para-fédéraliste, la simple garan-

1. Paul Bernard, in *La Décentralisation dix ans après, op. cit.*, p. 145.

tie du respect de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales.

Les contrôles sont l'affaire de l'État, et la décentralisation, aujourd'hui, pose le problème de l'État[1].

1. Cf. Jean-Claude Thoenig, in *ibid*., p. 97.

RÉSUMÉ

Les mécanismes des contrôles pesant sur les collectivités locales et leurs responsables, notamment de ceux qu'exercent les juges administratif et pénal, les juges des comptes publics, les autorités administratives chargés du contrôle de légalité, n'ont cessé de se perfectionner depuis les réformes de décentralisation. Pourtant, ils sont généralement considérés comme insuffisamment efficaces. En réalité, ils souffrent plutôt d'une hésitation structurelle entre des logiques différentes, notamment celle d'une régulation externe, appuyée sur le strict respect du droit, et celle d'une cogestion maintenue des affaires locales par l'État.

Jacques Blanc

LES DYSFONCTIONNEMENTS DES FINANCES MUNICIPALES

La définition, puis la mise en œuvre des réformes issues de la grande politique de décentralisation, lors des années quatre-vingt, ont généralement été approuvées, le plus souvent avec enthousiasme, par tous les secteurs de l'opinion. Les premières déconvenues ont été liées à l'émergence et, surtout, à la prise de conscience tardive, dans telle ou telle commune, de graves crises financières. L'ombre portée de la puissance publique conjurait traditionnellement le spectre de la faillite. Et il est pourtant apparu que les protections issues de règles régaliennes ne suffisaient pas à dissiper le risque majeur de la cessation de paiements. En octobre 1990, la ville d'Angoulême renonçait à honorer ses engagements ; en juillet 1991, celle de Briançon était, à son tour, confrontée à une aussi redoutable situation. Rien ne pouvait contribuer davantage à ternir le bilan globalement positif des initiatives prises, dès 1981, par Gaston Defferre. Aussi bien a-t-on cherché, et a-t-on en partie réussi, à colmater la brèche ainsi ouverte dans les mérites de notre nouvelle organisation territoriale. Chacun sait, en effet, que les intérêts bien compris de « la République des fiefs[1] » impliquent de régler rapidement les difficultés pour n'avoir pas à en rendre compte.

Tous ces épisodes ont pourtant fourni matière à débat. Et il n'est pas sûr que leurs aspects les plus spectaculaires soient aussi les plus contestables. Le monde des finances communales est peuplé certes d'élus, mais aussi de techniciens chargés de plier les réglementations aux nécessités du moment. Il s'ensuit une assez extraordinaire complexité des variables de commande, issue non seulement de la multiplicité de procédures aux effets parfois contrastés, mais encore de l'opacité du sys-

1. Yves Mény, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, Paris, PUF, 1992, p. 17-24.

tème de régulation, qui, sans cesse décriée, sert en définitive assez bien les volontés des utilisateurs les plus performants.

Dans ces conditions, toute réflexion sur les dysfonctionnements des finances communales suppose de brosser d'abord le tableau des difficultés apparues à l'expérience, sous l'effet de crises largement médiatisées. Puis de tenter de dévider l'écheveau des responsabilités, en soulignant les imperfections des procédures de contrôle, d'ailleurs soumises, depuis quelques années, à réformes ponctuelles. Ce qui mène à déceler quelques voies et moyens de desserrer l'étau des fatalités. Avant d'élargir le propos à d'autres types de dysfonctionnement, eux, d'ordre plus technique, et, sans doute, en raison de leur caractère structurel, très graves. Relevant non seulement de l'État, par son mode de législation, mais encore des banques, par leur pugnacité commerciale.

Chronique d'Événements Extraordinaires

Que les finances communales paraissaient donc saines sous le régime de la tutelle *a priori* ! Assurément ne peut-on exagérer l'ampleur des récentes novations juridiques. Mais enfin, les élus étaient autrefois incités au strict respect d'une prudence de gestion. Personne n'aurait osé les comparer à des capitaines d'industrie. Et l'État pesait d'ailleurs lourdement sur leurs décisions en administrant, au mieux des intérêts de la planification, les circuits de financement. Les seuls sinistres relevaient alors de l'évaporation ou, même, de la disparition, provoquées par les transformations structurelles de l'appareil productif, de bases d'imposition, à l'image, par exemple, de l'effondrement des activités sidérurgiques à Longwy.

Depuis les années 1982-1983, la levée des contraintes normatives, dans un contexte éminemment favorable aux initiatives locales, a conduit les collectivités à *assumer des risques nouveaux*. Et ce, d'autant plus que les moyens disponibles ont, en francs courants, plus que doublé, atteignant une masse sensiblement supérieure à 400 milliards de francs, absorbant, au passage, un point supplémentaire de produit intérieur brut, à quelque 6 % en fin de période. Le tiers de ces 400 milliards de francs étant affecté au financement des investissements. Sans compter plus de 100 milliards de francs alimentant les budgets des très nombreux établissements publics de coopération intercommunale.

Il eût été surprenant que cette intrusion de l'aléa dans les politiques municipales ne provoquât point de désagréables surprises, particulière-

ment dans le domaine privilégié des *équipements*, dont la mise en service constitue la meilleure preuve tangible du dynamisme des élus.

Certaines de ces opérations ont pu être conçues sans souci du coût induit sur les dépenses de fonctionnement. Ainsi en va-t-il de nombreux palais des congrès. Biarritz n'en compte pas moins de trois… ce qui a coûté son mandat au maire. Tout comme de la prolifération de bâtiments socioculturels : Angoulême possède un centre de la bande dessinée, un conservatoire de musique, une mini-maison de la culture, de multiples crèches.

D'autres ont pu être envisagés à des fins commerciales mal évaluées. On connaît l'engouement pour les parcs de loisirs, frappés, de plein fouet, par une fréquentation dramatiquement insuffisante, comme à Yerres, où les contribuables n'ont pas hésité à se mobiliser pour protester contre l'« impôt Triton », ainsi dénommé en raison de l'échec retentissant – et onéreux – d'un vaste ensemble aquatique.

On prend conscience, non sans stupeur, des velléités de certains élus, incapables de définir avec précision, dès l'origine, le rôle assigné à telle structure, conçue dans le contexte de moyens financiers surestimés et de charges sous-évaluées. A Fleury-d'Aude, un observatoire sous-marin était censé accueillir 115 000 visiteurs par an ; ce qui était rendu parfaitement impossible, pour des raisons techniques, une seule voie d'accès ayant été prévue. Le budget de la commune – qui n'est certes pas la seule responsable – a été réglé d'office par le préfet, assorti d'une majoration, pour 1990, de… 34 % de la fiscalité directe.

On sait que trop de petites communes de montagne, dotées d'une faible surface financière, ont souhaité relayer l'action des grandes stations, quitte à démultiplier leurs installations pour remédier au handicap naturel de leur situation en haute altitude ; mais aussi, que de grandes villes n'ont pas hésité à se lancer dans de véritables aventures (Briançon a pu envisager la réalisation de… trottoirs chauffants).

Désagréables surprises, également, dans le domaine infiniment plus opaque des *garanties* accordées par les communes à des tiers pour leur permettre de lever, à de bonnes conditions, des emprunts. Il existe donc un risque de débours potentiels. L'exemple de la ville de Plan-de-Cuques, près de Marseille, est bien connu : le dépôt de bilan de sa société d'économie mixte lui a imposé une charge, en capital et en intérêts, de 180 millions de francs… pour un budget de fonctionnement de 63 millions de francs. Toutes les communes portent, aujourd'hui, une somme considérable qui, en cas d'appel, laisse planer, sur leurs finances, une menace de l'ordre de… 130 milliards de francs.

Désagréables surprises, également, dans le domaine de *la prolifération des satellites des communes*, aux formes juridiques variées, mais qui présentent l'avantage de permettre de s'affranchir des règles de la comptabilité publique, notamment en contournant l'obligation de dépôt, au Trésor, des fonds disponibles. La ville d'Angoulême, soumise à ce cas de figure, a, depuis lors, procédé à une large consolidation de ses comptes. Encore faut-il connaître la réalité : en Provence-Alpes-Côte d'Azur, près de 30 % des sociétés locales d'économie mixte ne sont pas répertoriées dans les fichiers des préfectures.

Désagréables surprises, également, par de dynamiques augmentations de dépenses de fonctionnement, sous l'effet de la croissance incontrôlée des frais de personnel : états-majors pléthoriques, promotions accélérées, primes généreuses. Trop souvent, à la suite de gestions déléguées (improprement qualifiées de « privatisations » de services publics, tels que l'assainissement ou la restauration scolaire), la commune ne procède à aucune compression de l'effectif de ses personnels, quand elle ne continue pas à l'accroître.

Encore ne dépasse-t-on pas, alors, pourrait-on dire, le cadre artisanal.

Désagréables surprises, enfin, par l'institution d'un système structuré et organisé pour capter la ressource publique, qui revêt un tout autre degré de gravité. On a pu en constater les déplorables effets dans la ville de Nice, où, en six années, un montant représentant une somme équivalente au budget de la commune a été, purement et simplement, transféré à des institutions de droit privé ; où des avantages exorbitants ont été consentis à des tiers ; où le refinancement de la dette a été opéré à des conditions léonines. On a vu, ailleurs, mais pas très loin, un maire demander une expertise à un cabinet privé… dont les résultats ont provoqué sa démission.

De telles mœurs ont révélé *l'existence de pratiques de corruption*, facilitées par le recours à de multiples démembrements de l'administration municipale (associations fictives, sociétés d'économie mixte locales « monocommunales »), surtout dans les trois domaines de la passation des marchés, de la dévolution des délégations de services publics, de l'octroi des autorisations de construire.

La Cour des comptes a d'ailleurs critiqué, dans ses derniers rapports publics, l'existence de graves anomalies : le concédant allant jusqu'à conclure un contrat très déséquilibré à son détriment. Et les magistrats de citer de nombreux exemples empruntés à la gestion des services d'assainissement, des halles, des marchés forains… Comment expli-

quer que les compagnies des eaux et les entreprises du bâtiment aient pu représenter, en 1993, les principaux bailleurs de fonds aux partis politiques, sans présumer l'existence de relations privilégiées avec des municipalités investies d'énormes pouvoirs financiers, par les contrats et par les marchés ?

On peut, alors, aller au-delà de la simple description des faits. Quitte à incriminer la cécité de l'État.

Les Équivoques des Contrôles

La mise en œuvre de la décentralisation n'a, en aucune manière, déchargé l'État de toute responsabilité de contrôle.

La loi du 2 mars 1982 a sans doute supprimé la tutelle financière. En cela, elle ne faisait que parachever une évolution, sinon consacrer les pratiques antérieures. Aussi bien, si le préfet dispose aujourd'hui d'une compétence d'attribution, il conserve, en fait, ses anciennes prérogatives vis-à-vis des quatre cas d'ouverture : budget non adopté dans les délais ou voté en déséquilibre ; non-inscription d'une dépense dite « obligatoire » ; déficit du compte administratif. Mais il ne peut procéder au règlement sans avoir recueilli, au préalable, l'avis de la chambre régionale des comptes, proposant les mesures nécessaires au rétablissement de la situation.

Il est symptomatique de constater que, depuis deux ans, l'augmentation du nombre des saisines motivées par l'insuffisance du montant des ressources pour couvrir les dépenses suggère l'existence d'une tendance à la dégradation des finances des communes. Mais que faut-il penser de l'efficacité d'une procédure qui ne détecte, au total, qu'un peu plus d'un millier de demandes d'avis, ce qui est bien inférieur à l'effectif, constaté dans la réalité, des situations irrégulières[1] ?

On n'a donc pas hésité à instruire le procès de la carence des représentants de l'État. Pour, d'ailleurs, les laver aussitôt de toute accusation, dans la mesure où les moyens disponibles demeurent, incontestablement, trop modiques. Et le Conseil d'État a volontiers noté :

> « La collaboration entre préfets et chambres régionales des comptes a jusqu'à présent permis aux collectivités locales françaises, à quelques

1. Conseil d'État, *Rapport public 1993*, n° 45, Paris, La Documentation française, p. 61-62.

> exceptions près, d'échapper aux épidémies de sinistres ayant récemment frappé nombre de collectivités locales de pays voisins[1] ».

Mais il faut savoir lire entre les lignes en débusquant, peu après, ce savoureux passage :

> « Les quelques déconvenues observées [sont] sans doute imputables à l'excessive réserve des autorités préfectorales dans le maniement des pouvoirs à elles confiés dans des cas où la direction de collectivités soupçonnables de dérives se trouvait placée entre les mains de personnalités de rang politique trop élevé pour faire l'objet de pressions excessivement déterminées[2] ».

Les chambres régionales des comptes ont été instituées, par la loi du 2 mars 1982, pour exercer trois missions : le contrôle juridictionnel sur

les comptes des comptables publics ; le contrôle budgétaire, par leurs avis, actes administratifs normalement préparatoires à la décision finale du préfet ; et un contrôle de type nouveau, le contrôle de gestion, sur les ordonnateurs locaux, c'est-à-dire sur les élus.

Elles ont su regagner, depuis la restriction, *ratione personae* et *ratione materiae*, de leurs compétences, en 1988, toute leur autorité et ce, à la faveur, en grande partie, de la floraison des affaires. Leurs nombreuses constatations et recommandations ont vocation à être insérées dans le rapport annuel de la Cour des comptes. Et ce document consacre donc de substantiels développements aux anomalies rencontrées dans la gestion des finances communales. Notons que le premier document spécialisé de la Haute Juridiction financière a porté sur la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités locales.

Tout ceci soulève la question, plus générale, des réformes pour limiter l'importance des dysfonctionnements.

Les Lacunes des Réformes Acquises

Ces dernières années ont déjà été marquées par la volonté des pouvoirs publics de rechercher des améliorations. Mais les réformes adoptées ont essentiellement présenté *un caractère fonctionnel*.

On a d'abord veillé à encadrer, juridiquement, les pratiques les plus dangereuses. La loi du 5 janvier 1988 a plafonné et a divisé les risques

1. Id., *ibid*., p. 63.
2. Id., *ibid*.

liés à l'octroi des garanties d'emprunt ; elle a été complétée par la loi du 22 juin 1994, qui a imposé, pour les communes de plus de 3 500 habitants, la constitution de provisions ; obligation d'ailleurs étendue à tout emprunt à remboursement différé du capital. La circulaire du 22 février 1989 a permis l'utilisation de facilités à court terme, toutefois sans en limiter les effets pervers : cette forme d'endettement présente un coût élevé, et trop de communes s'en servent, en toute irrégularité, à des fins de « cavalerie », pour rembourser certains de leurs emprunts. La circulaire du 15 septembre 1992, sur les contrats de couverture, a interdit les opérations spéculatives, les placements déguisés de trésorerie, rémunérés par les « swaps », les interventions à terme sur le marché des instruments financiers (MATIF).

On a ensuite cherché à répondre à d'élémentaires exigences de transparence. Il n'existe plus aucune limite à la communication, « au public », des documents budgétaires. Bien davantage, dans les communes de plus de 3 500 habitants, la loi du 6 février 1992 a imposé l'élaboration d'annexes portant notamment sur les concours attribués aux associations, sur les résultats consolidés, sur les bilans des organismes bénéficiant de facilités importantes (en particulier, d'une subvention d'un montant supérieur à 500 000 francs), sur l'encours des emprunts garantis. Il a même paru opportun d'assurer la publicité des travaux des chambres régionales des comptes : la loi du 15 janvier 1990 a rendu communicables, sur demande non motivée d'un tiers, les avis et les lettres d'observations, tout en réservant, toutefois, un caractère confidentiel aux actes préparatoires aux délibérés ; le même texte, modifié par la loi du 29 janvier 1993, en a prescrit la transmission, aux assemblées délibérantes, sous forme de document annexé à la convocation de leurs membres, dès leur plus proche réunion, afin de ménager aux minorités l'exercice d'un droit à l'information.

On a enfin souhaité créer de nouvelles procédures de contrôle et renforcer l'efficacité des instruments propres à prévenir l'apparition de difficultés. La loi du 6 février 1992 a permis aux préfets et aux maires de demander aux chambres régionales des comptes d'examiner la gestion d'une collectivité ou d'un organisme de droit privé bénéficiant de ses concours. Elle a autorisé les préfets à saisir, pour avis, ces juridictions de toute convention relative aux marchés ou à des délégations de service public. Ces deux procédures ont été progressivement de plus en plus utilisées. La loi du 29 janvier 1993 a confié aux chambres régionales des comptes la mission de contrôler les conventions relatives aux opérations d'urbanisme commercial. Un décret du 27 mars 1993 a conféré une

apparence de respectabilité à des ratios au contenu bien peu opérationnel. Ceci, afin de permettre au public de disposer de notions d'analyse financière. Mais la pertinence de ces données est sujette à caution : mesurer l'état de l'endettement d'une commune par le rapport de l'encours des engagements à la population, par exemple, ne tient aucun compte des perspectives offertes par l'inégal degré de richesse de la collectivité. Au moins peut-on procéder à des travaux sur multi-critères. A ce sujet, le seul impact véritablement institutionnel de toutes ces réformes a pris la forme d'un *Observatoire des finances locales*, mis en place en 1993, avec pour vocation originelle de constituer un réseau d'alerte. Cet organisme, souffrant des lourdeurs de la centralisation, ne peut raisonnablement parvenir à ses fins sans une déconcentration de ses activités, permettant de suivre, au plus près du terrain, les situations critiques. N'est-il

d'ailleurs pas significatif de rappeler que lors du débat sur le projet de loi relatif à l'aménagement du territoire, en juillet 1994, à l'Assemblée nationale, un ministre a exprimé son intention de *créer* un Observatoire des finances locales[1] ? On ne pouvait mieux démontrer l'inefficacité de l'Observatoire existant, ainsi tombé dans l'oubli le plus total.

Reste la redoutable question de *la consolidation des comptes, ou plutôt, des risques eux-mêmes*. Évoquée, comme on l'a vu, par la loi du 6 février 1992, mais trop timidement, en raison de la limitation du périmètre des opérations au budget principal et aux budgets annexes. De substantiels progrès méritent ici d'être rapidement accomplis. Le ratio cité précédemment, par exemple, ignore la dette contractée par les satellites de la commune et, surtout, de très nombreux engagements purement potentiels (garanties d'emprunt), voire dissimulés (pratique, en plein essor, du marché d'entreprise de travaux publics – METP – qui permet un financement privé – et coûteux – des infrastructures publiques, non seulement au stade de la construction, mais encore au stade de l'entretien et de l'exploitation, et ce, en l'absence, que l'on veut bien croire momentanée, de toute réglementation spécifique).

Sans compter l'épineux dossier de la corruption. La loi du 29 janvier 1993 a tenté une nouvelle moralisation. Mais aucune avancée n'est irréversible, et ce texte a été modifié en 1994[2] dans un sens moins res-

1. La loi promulguée offre, en définitive, au comité des finances locales, associant représentants des élus et fonctionnaires, une simple faculté d'instituer, en son sein, comme « formation spécialisée », un tel observatoire (article 75 de la loi du 4 février 1995, l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire).

2. Loi du 8 août 1994.

trictif, afin de permettre l'allongement de la durée des délégations de service public, au-delà de la stricte nécessité de l'amortissement des installations, ce qui consacre de réelles rentes de situation, et afin de soustraire, aux exigences les plus sévères de publicité, les opérations de faible montant. Dispositions à nouveau modifiées, en 1995, afin de revenir à plus de sévérité[1]. En réalité, la décentralisation, en démultipliant les pouvoirs de décision, a suscité des faisceaux de tentations. Mais la très grande majorité des élus demeure, fort heureusement, au-dessus de tout soupçon. Sait-on suffisamment que 40 % des maires ruraux renoncent à percevoir la totalité de leurs indemnités de fonctions ?

Cette construction est encore inachevée. Elle pourrait être complétée par *des dispositions d'ordre plus institutionnel*, à des fins préventives et curatives. Et ce, pour éviter de renouveler l'expérience de… 1793, puisque, en ces temps reculés, l'article 91 de la loi du 24 août avait confié à la République le soin d'acquitter les dettes des communes, moyennant transfert, à due concurrence, d'éléments de leur actif.

Que faire d'autre ?

Revenons à notre époque. L'existence des chambres régionales des comptes constitue un fait positif[2]. Les magistrats, certes en nombre insuffisant, mais bien rodés sur le terrain, ont acquis une expérience précieuse. Mais trop d'approximations, issues de l'exercice du contrôle sur les ordonnateurs, nuisent à une claire définition du rôle de ces juridictions. La loi du 5 janvier 1988 a cantonné ici leurs investigations au seul domaine de l'« emploi régulier » des crédits, fonds et valeurs. A la suite, en partie, comme le reconnaissait le premier président de la Cour des comptes, lors de l'audience solennelle, le 21 janvier 1987, de « quelques maladresses » commises par certains au seuil d'une carrière toute nouvelle. Tout en recentrant les compétences des chambres sur une notion au contenu imprécis, jamais défini, et forcément controversé : l'*« examen de la gestion »*. Ce qui suscite quelques hésitations.

Consultons, par exemple, le numéro spécial d'une revue austère, consacré au contrôle des finances locales. On y trouve notamment deux contributions, dues à des conseillers de chambre régionale des comptes. L'une souligne l'existence de deux démarches à finalité différente :

1. Loi du 8 février 1995.

2. Jean-Louis Chartier, Alain Doyelle, « Les Chambres régionales des comptes et les collectivités en graves difficultés financières », *AJDA*, 20 novembre 1992, p. 717-723.

l'appréciation, non seulement de la régularité, mais encore de la qualité. L'autre exclut le contrôle de celle-ci, en insistant sur la nature des opérations à mener (un simple examen, dépourvu de procédure de contrainte, n'est ni un jugement ni même… un contrôle)[1].

Et la tentation de céder aux attraits d'une véritable évaluation des politiques publiques locales taraude, bel et bien, avec une inégale intensité, de chambre à chambre, certains magistrats. Au moins affirme-t-on ne pas remettre en cause les objectifs des élus, soumis à une responsabilité d'ordre politique. Mais sans pour autant renoncer à pratiquer des « approches »… dans le cadre d'observations bien qualitatives de coût-efficacité.

Peut-il, d'ailleurs, en aller différemment ? En effet, la traditionnelle distinction entre contrôle de régularité (on agit à tort ou à raison) et contrôle d'opportunité (on agit en réussissant ou en échouant) vieillit mal. Parce que les décisions deviennent de plus en plus collégiales, compte tenu de la présence nécessaire d'experts, et parce que le domaine de la réglementation apparaît en expansion continue, réduisant le champ dévolu à l'exercice d'une quelconque initiative. Au demeurant, pour quelle raison l'onction du suffrage aurait-elle pour résultat de conférer un statut d'immunité à l'ordonnateur ? Le principe constitutionnel de libre administration régit les « conseils élus ».

Il existe d'ailleurs des circonstances où les maires se trouvent être appelés à rendre des comptes : s'ils sont déclarés comptables de fait ; si le commissaire du gouvernement saisit le procureur de la République ; et, pour la première fois, la loi du 29 janvier 1993 a rendu les élus locaux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, pour l'inexécution d'une décision de justice et pour l'emploi irrégulier et abusif du droit de réquisition du comptable ; sans parler des procédures pénales (ingérence, abus de biens sociaux, atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats lors de la passation des marchés publics).

Peut-on alors s'accommoder d'une situation où la portée des observations varie de chambre à chambre ? Où l'une d'entre elles publie désormais, tous les ans, à l'instar de la Cour des comptes, mais en refusant toute imputation nominative, un exemplaire et très courageux rapport d'activité ? Le moment semble donc venu de tenter d'introduire plus de clarté dans la définition et dans l'exercice du contrôle de gestion.

Dans le domaine curatif, force est de rappeler l'inapplicabilité, aux

1. *Revue française de finances publiques*, n° 43, 1993.

communes, des procédures commerciales de droit commun. Et de bien entrevoir que toute déconfiture de ces collectivités risque de porter atteinte au crédit public. L'État ne peut donc, en réalité, au-delà d'un certain seuil de sinistre, se désintéresser des implications financières de la vie locale. Dans ces conditions, la création d'un *Fonds de garantie* alimenté par le produit d'un prélèvement, au taux infime, sur tous les concours de l'État, ou bien encore par le versement d'un préciput sur les recettes fiscales des communes, représenterait déjà une sûreté. Nul doute que les sommes ainsi mises en jeu, gérées, par exemple, par la Caisse des dépôts et consignations, et affectées au versement d'aides remboursables, non automatiques, mais ponctuelles, sur décision d'un comité associant représentants de l'État, élus et banquiers, représenteraient une réserve infiniment supérieure au très modique montant (20 millions de francs en 1995) de la ligne consacrée, à l'Intérieur, aux subventions exceptionnelles destinées à compenser le handicap de circonstances dites « anormales ».

Le pouvoir central joue, en fait, un double rôle : il ne se limite pas à contrôler, il réglemente également. Le législateur définit le régime des concours et des impôts locaux.

Les Ambiguïtés des Fondements et du Statut des Concours de l'État aux Communes

Les communes reçoivent, de l'État, des sommes très importantes. Mais la contrainte de la rareté de la ressource est maximale. La seule riposte à l'apparition de difficultés ponctuelles – ou jugées telles – réside en la modification des critères de répartition. Au sein d'un système très lourd à gérer, qui croule sous le fardeau de multiples exigences, et, en définitive, aux effets contradictoires, sinon contraires.

Il s'agit tantôt de ménager les situations acquises, en assurant la stabilité des ressources des collectivités, tantôt de procéder à une plus juste redistribution des richesses. La dernière réforme de la célèbre dotation globale de fonctionnement (DGF) a directement été inspirée par la volonté d'échapper au coût écrasant des sommes affectées à la garantie, dont la croissance continuelle laminait une marge de péréquation, réduite, en 1993, à deux centaines de millions de francs, après injection, dans les budgets municipaux, d'une masse de 80 milliards de francs. Et ce, malgré l'institution, en 1991, d'un concours spécifique de solidarité urbaine (DSU), au reste non dénué de bizarreries (les mécanismes de contribution et de versement identifiaient une poignée de

communes comme étant, simultanément, suffisamment riches pour donner et suffisamment pauvres pour recevoir ; ajoutons que certains maires, appelés à rendre compte, selon la loi, de l'utilisation des sommes, n'avaient pas hésité, non sans candeur, à se féliciter d'une baisse des taux d'imposition).

La relance de la politique de l'aménagement du territoire a conduit à gommer les défauts les plus graves. Mais en en suscitant d'autres (on a renoncé à réduire, pour les plus fortunés, le taux de la ressource garantie). Ou bien encore en continuant à tolérer des instruments de mesure au contenu imparfait : le potentiel fiscal, construit sur des valeurs anciennes, ne fournit pas une image fidèle et sincère du degré de richesse des communes. Et sans porter gravement atteinte aux multiples mécanismes de compensation, par l'État, des moins-values fiscales

résultant de mesure d'allégement des cotisations.

Soit, en 1993, pour les seules communes, une somme représentant une vingtaine de milliards de francs, sans compter autant au titre des dégrèvements : ce qui porte au quart du produit perçu la part du budget de l'État. Or, ces versements profitent, par définition, aux collectivités les plus dotées en bases d'imposition. La ville de Paris abrite, sur son territoire, quasiment le dixième de la valeur nationale de l'assiette de la taxe professionnelle…

Il s'agit de participer au financement d'investissements. Mais aux conditions les moins onéreuses possibles. Dès lors, le choix porte sur de sévères règles d'indexation (dotation globale d'équipement). Et si l'État a enfin consenti à compenser les montants de taxe sur la valeur ajoutée acquittés sur les consommations intermédiaires, il n'a jamais accepté de procéder à des rétrocessions au taux effectivement supporté. Observons seulement que bien des communes jouent alors sur les éléments à retenir en y incorporant des opérations exclues par la réglementation. Il s'ensuit d'innombrables négociations relayées, au Parlement, par de vastes débats.

Il s'agit, en revenant sur un avantage particulier, d'en créer immédiatement quelque autre. Non sans incohérence. Ainsi, en 1990, la suppression de l'allocation de scolarité (dite « Barangé »), aux fonds scolaires des *départements* a été suivie, en établissant une correspondance explicite, du relèvement du barème de la… taxe locale d'équipement, perçue par les *communes*.

Il s'agit de jouer sur toute une large gamme d'expédients. Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), créé en 1980, opérationnel en 1982, a été consacré, pendant quatre ans, à dis-

tribuer majoritairement des… compensations fiscales. Il a retrouvé, en 1987, la plénitude de son rôle initial. Et l'on a institué, à cette occasion, une dotation spécifique (DCTP), à l'évolution « calée » sur l'indice de variation du produit net des impôts de l'État. Mais en 1992, confronté à la nécessité de mettre en œuvre des actions de solidarité rurale, et compte tenu de l'inertie de la masse de la DGF, l'État a dû ériger, en première fraction du FNPTP, une nouvelle dotation de développement, alimentée par le produit de l'indexation de la DCTP. Ce qui a d'ailleurs été insuffisant pour atteindre le montant requis par la loi. Ce dernier avatar n'est d'ailleurs pas le seul : la première DSU devait être financée par le produit des économies résultant de la baisse du taux de la garantie des communes riches ; la ressource, là aussi, a été trop modique ; on a été obligé de prélever sur toute la masse de la DGF, soit sur les collectivités fortunées (ainsi ponctionnées à deux reprises) et sur les démunies.

En fait, trop de concours se trouvent pervertis de leur vocation originelle. Leur *« globalisation »*, excluant toute affectation, était conçue au plus grand profit des collectivités. Mais de nouvelles formes de segmentation ont peu à peu émergé. L'État a donc retiré un avantage inattendu de la réforme : il maîtrise l'évolution de la croissance de ses dotations. Encore peut-on s'interroger sur la légitimité, par ces temps de chômage, de consacrer telle ou telle somme versée soit au fonctionnement, soit à l'investissement. Pour quelles raisons, dans ce dernier cas, cherche-t-on à abaisser le coût du capital ?

Trop de concours aboutissent à des cumuls d'avantages. Il y a plus grave : on peut apercevoir, par exemple, à l'expérience, que, dans le cadre modeste de la péréquation nationale de taxe professionnelle, certaines communes, initialement confrontées à d'importantes pertes de bases, recevant, de ce fait, une attribution dégressive, pendant quatre années, peuvent bénéficier, au même moment, d'une reconstitution de l'assiette.

Ce gigantesque imbroglio ménage de fratricides duels métaphysiques entre les représentants de l'État et les élus des communes. La DGF remplace la taxe locale, supprimée en 1966 : est-elle un don ou un dû de l'État ? La compensation de taxe sur la valeur ajoutée représente-t-elle un concours de l'État ou le remboursement d'un impôt injustement versé ? On comprendra, dans ces conditions, la nécessité d'avancer à pas comptés sur les chemins de la sémantique. Et le dernier – et fort intéressant – rapport sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales progresse par « propositions », « orientations » et « pistes de réflexion »…

L'État semble donc, *horresco referens*, avoir dépouillé sa tradition-

nelle capacité d'expertise et d'arbitrage. Et l'efficacité de l'allocation de la ressource s'en ressent forcément. On le voit bien, par exemple, dans toute réticence à modifier une réglementation manifestement inéquitable. Le fait générateur de l'écrêtement, pour la péréquation départementale de taxe professionnelle, est constitué par l'existence, sur le territoire de la commune, d'un établissement dit « exceptionnel » (doté de fortes bases) ; et non par le niveau réel de richesse de la commune. Il s'ensuit que la ville d'Orly (siège de l'aéroport) perd des recettes alors que la ville de Puteaux, pourtant plus riche, conserve les siennes. Et que dire d'un système de redistribution qui, par l'existence de multiples retours en boucle, restitue à trop d'intéressés leurs versements préalables ?

L'Inévitable Longévité de la Fiscalité Communale

On retient sans doute trop de charges contre la fiscalité locale. Bien sûr, le réquisitoire est solidement charpenté : dérive de la pression fiscale, vétusté de bases d'imposition qui, indiciaires, ne reflètent pas la réalité et qui, réelles, jouent un rôle anti-économique, importance de l'engagement financier de l'État dans les budgets des collectivités.

Et pourtant ! Nos quatre vieilles taxes prospèrent depuis plus de deux cents ans. Le franchissement occasionnel des seuils de tolérance (révoltes des boutiques) n'a provoqué aucune révolution. Et les grands projets de réforme des assiettes se sont enlisés dans les sables mouvants de l'indifférence, due à la méconnaissance des règles, des assujettis.

L'argumentaire ne semble d'ailleurs pas entièrement convaincant.

La hausse des prélèvements obligatoires ? Mais elle a d'abord et essentiellement résulté des transferts d'impôts de l'État aux grandes collectivités, pour leur permettre d'exercer leurs nouvelles compétences. Les communes, qui n'ont pas bénéficié, mécaniquement, de telles recettes, ont pu, elles, contenir le produit de leurs taxes directes. Encore faut-il constater que l'effet de l'augmentation de la valeur des bases excède l'influence de la variation des taux : les revalorisations indiciaires et, surtout, le dynamisme de la pente de croissance de l'assiette de la taxe professionnelle, sur un stock et non pas un flux, jouent un rôle décisif. Ce qui exonère les élus de toute accusation de rapacité. D'autant plus que les phases de la procédure budgétaire, très réglementée, poussent à l'augmentation des budgets : la référence au « produit assuré » (bases de l'année N multipliées par les taux de l'année N-1) représente une sorte de minimum garanti. Mieux vaudrait

indiquer aux élus le niveau des taux requis pour obtenir le produit de l'exercice précédent.

L'ancienneté de la matière imposable ? Elle est inéluctable, dans la mesure où force est bien de surmonter l'extrême lourdeur des opérations de révision, sinon d'actualisation. Compte tenu du choix, par le législateur, de critères discriminants. Et les modalités des rares révisions cadastrales portent les couleurs de la majorité qui en a dessiné les contours. Ce qui rend problématique leur mise en œuvre en cas d'alternance. Cela dit, les évaluations forfaitaires, loin de supprimer le caractère évolutif de la ressource, assurent, par le jeu des coefficients de majoration annuelle, la productivité de l'impôt, pour le plus grand profit des communes ; les estimations réelles portent sur le montant des salaires déjà versés et sur les successives générations de capital, selon un mécanisme de « lissage », la réduction pour embauche et investissement, qui en atténue encore, à la marge, les effets dissuasifs.

Le seul sujet préoccupant, évoqué précédemment, est bien constitué par l'importance des compensations fiscales versées par l'État. Il est urgent de commencer à échapper à un aussi pernicieux engrenage de confusion des responsabilités et à proscrire ce détestable mélange des genres entre contribuables national et local, souvent, mais pas toujours, les mêmes. D'autant plus que cette technique alimente, en permanence, la grande querelle de la remise en cause, de plus en plus fréquente, par l'État, des sacro-saints principes d'automaticité et d'intégralité.

Dans le contexte inéquitable du fonctionnement du compte d'avances qui, assurant la garantie du produit voté, en contrepartie de l'obligation de dépôt, recèle de pervers effets péréquateurs : tout se passe comme si les petites communes, aux disponibilités abondantes, finançaient les grandes, le plus souvent en « trésorerie zéro ».

Dissipons enfin, pour terminer sur ce sujet, quelques équivoques.

L'État offre des marges d'action à valeur bien symbolique. La loi du 10 janvier 1980 a conféré aux assemblées délibérantes le pouvoir de solliciter telle ou telle catégorie de contribuables. Mais le système a été progressivement verrouillé pour protéger les entreprises, puis les agriculteurs, dans le contexte spécifique d'un plafonnement des taux par rapport à la moyenne nationale. Comme seulement une commune sur quatre, généralement de grande taille, a choisi d'utiliser pleinement cette faculté ainsi très encadrée, la hiérarchie entre les taxes n'a sensiblement pas évolué depuis quinze ans. Et la liberté des élus est ici, trop souvent, un leurre.

Ces derniers hésitent d'ailleurs face aux initiatives d'ordre fiscal. Une minorité de communes utilise les possibilités d'instituer des abattements complémentaires sur les bases de la taxe d'habitation. Ce qui conduit à limiter les critiques formulées contre l'utilisation de cet impôt à des fins sociales au seul registre des dégrèvements et des exonérations. Il est anormal que la « personnalisation » soit prise en charge, tantôt par l'État – *via* les dégrèvements et les exonérations –, tantôt par les collectivités – *via* les abattements. On comprend alors les réticences de certaines communes à recevoir, sur leur territoire, des programmes de logements pour familles nombreuses.

Ne nous y trompons pas : il n'existe aucun modèle idéal de fiscalité locale. La concurrence entre collectivités est faussée par les inégalités de départ. Et l'exemple des États-Unis où, circonstance aggravante, la mobilité des agents économiques est grande, montre l'accentuation des phénomènes de pourrissement des centres urbains sous les effets ségrégationnistes des taxes. La résorption des disparités territoriales est alors étroitement subordonnée à l'utilisation du produit des seuls impôts d'État… car « il n'y a pas de "bons" impôts locaux[1] ».

Il serait alors nécessaire, bien évidemment, de remédier aux multiples dysfonctionnements constatés dans ces deux domaines des concours de l'État et des impôts locaux. On ne compte d'ailleurs plus les rapports publiés sur ces sujets. Mais la crainte du changement l'emporte sur la volonté de réforme. Et le système est devenu tellement complexe que seule sa suppression pure et simple permettrait de dessiner d'autres perspectives. On se limitera donc à plaider pour *une stabilisation des relations financières entre l'État et les communes*, propre à éviter toute perturbation des gestions locales. Trop souvent, en effet, le pouvoir central modifie telle règle d'indexation ou tel critère d'attribution, remettant ainsi en cause des budgets et des plans de financement. Et l'on doit alors s'en remettre à l'emprunt.

Pugnacité, Mère d'une Nouvelle Tutelle

L'ouverture du marché des prêts aux collectivités locales, par la « banalisation » et la diversité des produits offerts, par la « libéralisation », ont incité les banques à pratiquer une véritable agressivité commerciale,

1. Rémy Prud'homme, « Il n'y a pas de "bons" impôts locaux », *Le Monde*, 17 octobre 1978.

dans un contexte dominé par l'exacerbation de la concurrence. Cette bataille de la marge a poussé, voici une dizaine d'années, à instaurer une élasticité infinie de l'offre de fonds, au moment précis où les taux d'intérêt réels étaient négatifs. Ce qui a mené, à terme, à des situations de « *surendettement* », d'où il est impossible de sortir sans conclure des *plans de redressement*, et sans éviter de subir les fourches caudines des bailleurs. Ainsi, dans l'affaire d'Angoulême, ceux-ci ont consenti à un abandon sur leurs créances d'intérêts ; mais ils participent à *une commission du suivi ;* dans l'affaire de Briançon, ceux-ci souhaitaient des cessions immédiates d'actifs, mais le maire, fort de l'appui d'un référendum local, a su faire prévaloir des solutions moins draconiennes.

De telles situations étaient inévitables, dans la mesure où l'effacement de l'encadrement soumettait les collectivités aux bourrasques du marché. Une phase de transition était nécessaire pour apprendre à manier les nouveaux instruments financiers. Les gestionnaires des grandes villes, en renégociant leur dette, contractée à un coût historique élevé, ont certainement acquis, à cette occasion, pendant environ six années (1985-1991), des compétences nouvelles. Et certaines maladresses ont eu une valeur pédagogique.

Mais comment ne pas comprendre les erreurs commises dans un contexte d'instabilité ? Comment ne pas apercevoir les risques inhérents même à l'inaction, dès lors que des prêteurs affirment que tout engagement à taux fixe constitue, en lui-même, une spéculation passive sur la hausse du prix de l'argent ? Comment ne pas excuser le recours, par les élus, à des intermédiaires aux prestations médiocres et à la rémunération excessive ?

Il n'est d'ailleurs pas facile d'administrer, devant un juge, la preuve du *soutien abusif*, susceptible d'être retenu, à charge, contre les banques. Une clarification, au moins par la jurisprudence, au mieux par la loi, serait ici nécessaire. En tout état de cause, la tutelle des banques est lourde. Au moins autant que celle, en Italie, des commissaires liquidateurs institués, par le décret-loi du 18 janvier 1993, afin d'établir un bilan de l'endettement des communes sinistrées et de proposer un plan de réaménagement. Et l'on ne s'étonne plus, comme dans l'affaire d'Orcières, de voir les prêteurs demander – et obtenir – l'engagement, par écrit, du préfet, d'utiliser les procédures de contrôle budgétaire… afin de garantir la bonne exécution de l'accord de réaménagement.

Ajoutons que, nulle part ailleurs, l'opposition entre la gestion traditionnelle des petites communes et la gestion novatrice des grandes n'est aussi tranchée ; il existe bien un régime dual pour obtenir tel ou tel

type de facilités auprès des banques. Les premières recourent aux formules éprouvées. Les secondes, qui disposent de services généralement compétents, n'hésitent pas à prendre des initiatives à hauts risques.

Le recours aux « financements croisés » devrait permettre, en théorie, pour des opérations ponctuelles, d'éviter un engagement trop marqué vis-à-vis des établissements de crédit. Mais, ici aussi, le chef de file sait retirer, d'un « effet de levier », le versement de contributions consenties par ses partenaires pour son bénéfice propre. Et le rapport de forces est, par nature, déséquilibré. Trop de grandes villes ont été sollicitées, en ce sens, au titre des « *contrats de plan* ».

Au total, ne craignons pas d'affirmer que la prise de conscience des

dysfonctionnements des finances communales constitue déjà un acquis. Il serait erroné de penser que tout l'édifice institutionnel est atteint dans ses fondations. Les évaluations portant sur le nombre de communes en voie de dégradation varient de quelques centaines à 2 000. Ce qui ne représente qu'une faible partie d'un échantillon supérieur à 36 000. Dans l'ensemble, les gestions ne suscitent pas de sérieux motifs de préoccupation. Bien au contraire, le bilan global est largement positif : les dépenses courantes restent maîtrisées, les flux d'emprunts modérés ; tout au plus peut-on noter, depuis quelques années, un alourdissement de la pression fiscale. Autant de raisons de relativiser les enseignements retirés de quelques expériences alarmantes, et d'insister sur les défauts d'ordre non plus conjoncturel, mais structurel, du système. Méconnus de l'opinion. Et pourtant profondément nocifs.

RÉSUMÉ

Plusieurs « affaires » ont altéré l'image des finances communales. L'apparition de sinistres, due à l'augmentation des marges d'action des gestionnaires et facilitée par la croissance des moyens budgétaires, alarme. Mais il existe d'autres types de dysfonctionnement – sans doute les plus graves, compte tenu de leur caractère structurel – relevant non seulement de l'État, par son mode de législation, mais encore des banques, par leur pugnacité commerciale aux relents de tutelle.

GUY SAEZ

VILLES ET CULTURE : UN GOUVERNEMENT PAR LA COOPÉRATION

LE TEMPS N'EST PLUS où les quotidiens et les magazines présentaient une maigre rubrique « Arts » où officiaient des critiques qui rendaient compte de la dernière mise en scène, de la dernière exposition ou du dernier concert offerts au public *parisien.* On s'est, depuis, avisé qu'il pouvait exister aussi une vie artistique dans ce que l'on n'ose plus appeler la province depuis que Malraux en a banni le mot et, pourrait-on dire, depuis que la décentralisation a banni la chose. A mesure que se structurait l'action publique culturelle, articles et reportages de mieux en mieux informés se sont multipliés. Les villes existent aussi par leur politique culturelle. Le signe le plus significatif de ces nouveaux galons médiatiques, les *palmarès* qu'on a vus fleurir dans quelques magazines nationaux, nous avertit également que l'action culturelle transforme le paysage urbain et l'inscrit dans une compétition inter-villes généralisée[1].

A cette présence de la question de l'action culturelle publique dans les médias font écho quelques essais retentissants écrits par des intellectuels influents, comme Alain Finkielkraut[2], ou par de vrais savants descendus dans l'arène, comme Marc Fumaroli[3], ou encore par de hauts fonctionnaires soudain saisis par le doute, comme Michel Schneider[4]. Malgré leurs perspectives différentes, ils semblent tous les trois mettre

1. Franco Bianchini, Michael Parkinson, *Cultural Policy and Urban Regeneration. The West European Experience*, Manchester University Press, 1993.

2. Alain Finkielkraut, *La Défaite de la pensée*, Paris, Gallimard, 1987.

3. Marc Fumaroli, *L'État culturel, essai sur une religion moderne*, Paris, Éd. de Fallois, 1991.

4. Michel Schneider, *La Comédie de la culture*, Paris, Éd. du Seuil, 1993.

en accusation l'État, un *État culturel* colonisé par la modeste administration centrale qu'est le ministère de la Culture.

Faut-il mettre ce paradoxe au compte de ce mal culturel qu'est le parisianisme ? En même temps que les uns applaudissent aux succès des villes, que leur statut de centres de gestion culturelle est enfin reconnu, les autres dénoncent l'impérialisme de l'État, sa dérive dangereuse à l'égard de la démocratie et périlleuse à l'égard de la *vraie* culture. Marc Fumaroli regrette par exemple que la gangrène ait gagné nos bonnes villes de province qui n'auraient jamais dû s'éloigner, comme sous la IIIe République, d'une vie culturelle dont les opérettes étaient le plus beau fleuron. Aux lectures accusatrices, comme à celles qui voient en chaque ville une nouvelle Florence ou un nouveau Weimar, on ne devrait pas seulement opposer leur mauvaise information. Elles réactivent une figure familière de la lutte pour la légitimité culturelle, où s'affrontent dans des échanges discursifs bien rodés les positions des acteurs, les uns glissant vers une marginalité mal supportée, les autres s'installant avec quelque arrogance au centre du dispositif. On laissera ici ce *topos* sociologique et ses gloses pour chercher dans la structure de la politique culturelle des villes une manière de résoudre le paradoxe.

L'élaboration des politiques culturelles des villes obéit aujourd'hui à des principes d'action publique que le développement de tendances lourdes a profondément recomposés. La décentralisation, la professionnalisation des personnels et la conscience d'inscrire les villes dans un espace compétitif internationalisé produisent des comportements et des représentations nouvelles de l'action publique. C'est, nous semble-t-il, du cœur de cette recomposition qu'ont émergé les formes institutionnelles et les modalités de fonctionnement d'un véritable *système de coopération*. Après en avoir exposé succinctement l'économie générale, nous en donnerons une illustration en présentant les stratégies suivies par deux villes particulièrement représentatives, Montpellier et Grenoble.

L'Action Publique Culturelle Comme Système de Coopération

Vue du Palais-Royal, la décentralisation de 1982-1983 pourrait passer pour une très modeste affaire. Si l'on s'en tient au seul critère juridique du transfert des compétences, le bilan est mince. Peu de compétences ont changé de titulaire. La responsabilité que le département se voit reconnaître en matière d'archives n'était pas de nature à susciter un vaste

débat. Celle que cette même collectivité assume dans le domaine de la lecture publique, avec le transfert des bibliothèques centrales de prêt, est plus considérable ; il s'est effectué très prudemment par des étapes qui ont permis à la Direction du livre et de la lecture de procéder à une « mise à niveau » sur le plan financier.

L'essentiel est ailleurs. Il est dans le souci constant du ministère de la Culture et de ses partenaires locaux de s'entendre autour d'une sorte de pédagogie de la responsabilité partagée, d'utiliser au mieux les espaces de liberté ouverts par le nouvel esprit de décentralisation, qu'il y ait ou non transfert de compétences. D'une part, l'administration centrale éprouve la nécessité de redéfinir son rôle et de mieux légitimer son intervention ; d'autre part, les collectivités territoriales apprennent ou inventent les conditions d'un dialogue plus harmonieux entre elles et avec l'État.

En l'absence de blocs distincts de compétences, les collectivités locales pouvaient tout aussi bien se lancer dans une concurrence effrénée entre elles que limiter leur effort au strict minimum. Il n'en a rien été. Si la compétition règne, elle est tempérée par la nécessité de nouer des alliances et, au bout du compte, elle n'est pas dommageable à l'irrigation culturelle du territoire. On ne peut même pas soutenir, exception

Évolution des dépenses culturelles publiques

	1978	1982		1984		1990	
	%	*Milliard*	%	*Milliard*	%	*Milliard*	%
État	**51,5**	**10,5**	**47,6**	**14**	**43,3**	**18,3**	**38,2**
Ministère de la Culture	22,5	6	27,2	8,03	24,9	10,5	21,9
Autres administrations	29	4,5	20,4	5,97	18,4	7,8	16,3
Collectivités locales	**48,5**	**11,5**	**52,4**	**18,3**	**56,7**	**29,7**	**61,8**
Communes	42,3	10	45,2	16,06	49,8	24,4	50,8
Départements	5,3	1,3	6,3	1,70	5,3	4,1	8,5
Régions	0,9	0,2	0,9	0,53	1,6	1,2	2,5
Ensemble des Administr. publiques	**100**	**22**	**100**	**32,3**	**100**	**48**	**100**

SOURCE : Développement culturel, DEP, 1994.

faite de quelques surenchères spectaculaires, qu'elle a été ruineuse. Les chiffres apportent un premier éclairage : les ressources publiques en faveur de la culture ont progressé aux trois échelons territoriaux d'une manière modérée et progressive. C'est le signe d'une tendance de long terme plutôt que d'emballement.

Mais ne dirait-on pas aussi que ces chiffres signent un fléchissement du rôle de l'État ? De quel poids pèsent les administrations centrales si leur participation aux dépenses culturelles n'atteint pas 40 % ? Est-il juste de parler d'*État culturel* quand on remarque, sur le tableau précédent, que le ministère de la Culture participe à l'effort culturel à hauteur de 21,9 %, dont la moitié est affectée à la seule ville de Paris ?

Comprendre l'action publique culturelle, c'est renoncer au confort intellectuel du paradigme centre/périphérie longtemps à l'honneur, comme c'est nuancer celui du gouvernement local. On ne rendra pas compte des politiques publiques territoriales en les enfermant dans le schéma étroit du principe de localité, ou en les rabattant sur le seul jeu des acteurs locaux. Le regard de l'analyste ne peut plus distinguer aussi aisément entre les niveaux de l'action publique : il doit les embrasser tous ensemble pour mieux les saisir dans leurs interdépendances et insister sur leurs articulations. Ce qu'il doit rendre intelligible, c'est la constitution d'un *espace des politiques publiques*, espace polycentrique, rendu encore plus complexe par l'étirement qu'il subit du fait de la montée en puissance des politiques communautaires et du jeu d'intérêts privés[1]. Deux notions liées entre elles aident à la compréhension du mode de fonctionnement du système et de sa régulation.

Du point de vue fonctionnel, la *voie contractuelle* qui a été préférée à une décentralisation classique souligne l'importance des modalités de formation d'un accord des volontés. Il faut rappeler ici qu'elle avait déjà fait ses preuves dans le domaine culturel avant même de se généraliser dans la plupart des secteurs de l'intervention publique. La politique des centres dramatiques nationaux installés dans quelques grandes villes depuis 1946, celle des maisons de la culture et des autres établissements d'action culturelle depuis 1962, celle des *Chartes* mises en œuvre par Michel Guy à partir de 1974, ont fait appel à des conventions passées entre l'État et les collectivités locales sans qu'on ait eu besoin de recourir à l'intervention législative.

---

1. Cf. Gerry Stoker, Karen Mossberger, « Urban Regime Theory in Comparative Perspective », *Government and Policy*, 12, mai 1994, p. 155-212.

L'expérience acquise au cours de ces expériences de *cogestion* a été mobilisée depuis le début des années quatre-vingt pour aboutir à ce que l'on pourrait appeler une *coproduction* des politiques culturelles. On comprend mieux alors l'importance accordée à la question des conventions culturelles passées entre le ministère et différents types de collectivités, ou avec des regroupements de collectivités qui sont eux-mêmes d'essence contractuelle, comme les systèmes intercommunaux, par exemple. De même, on voit mieux pourquoi les conventions, puis les contrats de plan État-régions ont fourni le substrat à partir duquel s'est organisé le développement culturel des régions.

En terme de régulation de la politique culturelle, c'est sur la notion de *coopération* et les formes de coordination entre acteurs qu'il faut désormais porter l'attention[1]. La capacité à agir, comme la qualité des actions menées sur le plan technique (les équipements), artistique (les œuvres) et social (la rencontre avec les publics) dépendent de la qualité des politiques de coopération. Celles-ci présentent plusieurs dimensions. Si on l'envisage du point de vue de l'État, la coopération consiste à organiser les relations entre différents partenaires publics (et privés) de l'action culturelle, qui acceptent, en dépit de leur inégalité et de leurs intérêts opposés, de partager un projet commun. Il s'agit ici de convaincre et de conseiller, tâches qui incombent à l'administration centrale tout autant qu'aux Directions régionales des affaires culturelles dont la déconcentration a accru les pouvoirs, au point qu'elles sont devenues les « ensembliers » de la politique culturelle. Fonction centrale ou déconcentrée, la coopération permet de définir des règles du jeu acceptées par tous ; elle établit les rapprochements nécessaires entre les initiatives des uns et des autres ; elle évite une certaine dispersion à la multitude de projets que lancent les collectivités tout en respectant la diversité des choix artistiques.

Si on la juge du point de vue des villes, la coopération est une sorte de régime urbain ou encore une structure de gouvernance qui repose sur des coalitions au sein desquelles l'échange politique présente des caractères particuliers. Elle est d'abord la capacité locale de mobiliser des acteurs extra-locaux et de les amener à accepter de collaborer au développement d'institutions qui ne prennent sens que dans la vie urbaine. L'État, les régions, les départements participent ainsi à des projets de

1. La notion est amplement analysée dans les actes du colloque de Grenoble : *Coopération des collectivités publiques et action culturelle*, Paris, La Documentation française, 1989.

villes, puisque les villes bénéficient de cette mise en cohérence. La capacité des villes à créer de tels régimes urbains de coopération est un bon indicateur de performance : la mobilisation d'une architecture gouvernementale complexe différencie les villes entre elles, et les hiérarchise.

Dans la perspective de la décentralisation et de ses multiples acteurs, la coopération est un système de gestion des politiques publiques qui tient compte du polycentrisme des lieux de décision dans la société politique moderne. Elle laisse s'exprimer le pluralisme culturel et une revendication à l'expression culturelle légitime généralisée, en les régulant par deux normes fondamentales : la confrontation à des exigences minimales de cohésion, la reconnaissance, au sein de la pluralité, d'exigences minimales de qualité. Ce que Jacques Donzelot appelle un *État animateur*[1], c'est précisément un État qui organise une subsidiarité de fait entre les divers échelons de responsabilité publique sans perdre de vue quelques objectifs sociétaux, produit d'un processus de réduction des divergences et d'un système de représentation plus ou moins commun.

Les artistes et les autres professionnels de la culture, après une période d'inquiétude, ont adhéré à cette nouvelle architecture. Il leur a fallu d'abord balayer les références à la démocratisation culturelle en supplantant les associations locales et les militants qui s'en réclamaient. Ils ont engagé une dure bataille pour les évincer des instances de gestion des principales institutions, pour déconsidérer les parlements culturels locaux. Ils ont ensuite rapidement compris qu'une implication sans réserve au système de coopération leur livrait la clé d'une belle augmentation du volume de l'offre culturelle[2]. Professionnels et créateurs ont imposé un rôle d'opérateurs dans un système de coopération qu'ils ont contribué à façonner à partir de leurs registres d'action. En effet, opérateurs de coopération, ils le sont à double titre. D'abord, parce que l'attitude de coopération, si l'on suit l'analyse de Becker, est nécessaire au fonctionnement des formes particulières de la division du travail culturel sur le plan national et international, qu'il appelle des *mondes de l'art*[3] ; ensuite, parce qu'ils ont su mobiliser pour leurs besoins de finan-

---

1. Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Éd. du Seuil, 1994.

2. Erhard Friedberg et Ph. Urfalino ont montré comment, au cours des années quatre-vingt, les professionnels ont pu étendre le catalogue des actions et services culturels face à des élus locaux qui, incapables de préciser des choix fermes et sans légitimité pour s'opposer aux demandes, s'engageaient dans une logique d'inflation de l'offre. Cf. *Le Jeu du catalogue*, Paris, La Documentation française, 1984.

3. Howard S. Becker, *Les Mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 1988.

cement, dont on a souligné le caractère inflationniste[1], des ressources d'origine différente. Dès lors que ces besoins excèdent les capacités d'une des collectivités sollicitée, elle n'a d'autre choix que de se tourner vers les autres collectivités avec lesquelles, par le mécanisme des financements croisés, elle créera une sorte de fonds mutuel pour la culture. Concrètement, les professionnels organisent des tournées de prospection auprès de divers partenaires publics pour convaincre de l'intérêt de leur projet et boucler leur budget. Cette pratique les soustrait à une dépendance insupportable à l'égard des autorités publiques. Mais la liberté ainsi gagnée se heurte à deux limites. Il faut d'abord entrer dans le cercle restreint des créateurs et des gestionnaires professionnels dont l'activité nécessite de gros budgets. Cette légitimité obéit elle-même à des règles de construction précises, contrôlées par les divers mondes de l'art, eux-mêmes agrégés dans des systèmes de coopération plus vastes.

Si l'on est un peu familier des controverses idéologiques dont le domaine culturel est, par définition, l'inlassable pourvoyeur[2], on ne peut que constater une contradiction entre l'état de la culture dont on vient de donner une idée approchée et la virulence des controverses qu'il suscite. A titre d'hypothèse, on pourrait évoquer ici une *sécession des élites*, des élites traditionnelles, qui pour des raisons multiples se trouvent en marge du cœur de la dynamique culturelle, c'est-à-dire à la fois loin des médias et des industries culturelles, loin des forces sociales qui revendiquent leur droit légitime à l'expression, loin des systèmes institutionnels qui organisent aujourd'hui la circulation des financements, des hommes et des œuvres. Le système de coopération sur lequel nous avons insisté s'est donné de nouveaux chefs de file dont ces élites sont exclues, et qui vivent mal cette marginalisation.

Deux Scènes, Deux Jeux de Coopération : Montpellier et Grenoble

L'analyse des régimes de coopération concrets que nous présentons maintenant s'inscrit dans la recomposition que l'on vient d'esquisser.

1. Cf. William Baumol, William J. Bowen, *Performing Arts : The Economic Dilemna, The Twentieth Century Fund,* Cambridge, MIT Press, 1966. Xavier Dupuis a « corrigé » la loi de Baumol en rendant la compétition des artistes pour la qualité responsable de l'inflation de l'offre et de ses coûts.

2. Voir la thèse de Vincent Dubois, *La Culture comme catégorie d'action publique. Genèses et mises en forme d'une politique*, thèse de science politique, Lyon, université Lumière, 1994.

Ceux de Grenoble et Montpellier en concentrent les caractéristiques essentielles. Les contraintes différentes auxquels ils sont soumis leur confèrent cependant une identité particulière. A Grenoble, il s'agit de maintenir un équilibre entre des références à la continuité profondément intériorisée qui orientent le consensus sur les modalités de préservation du capital culturel local, de préserver le statut de la ville tel qu'il est défini dans la hiérarchie régionale, tout en préparant à une compétition inéluctable. A Montpellier, le volontarisme culturel semble plus instrumental et c'est autour de la construction d'une nouvelle image de la ville que sont investies les ressources symboliques, matérielles et humaines, dont le rapport au principe de localité reste problématique.

La stratégie d'innovation de Montpellier

« Passer du désert culturel au statut de métropole », le thème de la campagne électorale victorieuse de Georges Frèche en 1977 indique bien l'ambition. Si la métaphore est excessive, elle révèle un volontarisme qui ne s'est pas démenti. Elle signale aussi tout le problème : il faut importer les produits et producteurs culturels qui manquent à la ville. Ainsi le chorégraphe D. Bagouet est appelé à Montpellier en 1980, à charge pour le maire de négocier avec le ministère l'implantation d'une institution nouvelle, le Centre chorégraphique national. Le maire obtient également l'installation de Jérôme Savary dans un centre dramatique national déplacé de Béziers à la capitale régionale. La greffe ne prend pas et Savary quitte Montpellier ; c'est encore un artiste étranger à la ville qui lui succède. Le nouveau directeur de l'Opéra vient de Strasbourg. A son arrivée, il s'empresse de justifier son choix en comparant le dynamisme innovateur de Montpellier à l'essoufflement de l'Alsace. Il est là pour renouveler profondément les structures et la programmation de cet Opéra pour en faire « un des pôles lyriques du Sud, l'une des multiples personnifications de Montpellier, capitale de l'Europe du Sud ». Les grandes infrastructures nouvelles (la salle Zénith, l'Opéra-centre de congrès appelé Corum) manifestent ce goût de l'innovation ; elles obtiennent de substantielles subventions ministérielles.

Des produits nouveaux font l'objet de « coups » habiles dont la portée médiatique est considérable. La création du festival de danse contemporaine, décidé un an à peine après l'installation de Bagouet, sera pour le ministère la vitrine d'un art en pleine croissance, où s'illustrent particulièrement des talents français. Le maire le présente comme « un point focal en Europe, un carrefour d'ambassade et d'observation du monde chorégraphique ». Plus audacieuse et plus ample encore, la créa-

tion du festival de Radio-France à Montpellier bouleverse le paysage musical de la ville, car Montpellier ne peut être identifiée ni par une riche programmation ni par une personnalité musicale de premier plan[1]. Elle résulte des intérêts croisés du maire et de l'état-major de Radio-France, tout comme la profonde rénovation du musée Fabre coïncide avec une politique plus active de la Direction des musées de France.

Ces succès, largement commentés, assurent à Montpellier la notoriété qui lui faisait défaut dans un domaine où il faut désormais briller. S'ils étonnent par leur ampleur et leur caractère spectaculaire, ils résultent d'une stratégie de coopération organisée autour d'un système triangulé d'intérêts différents mais profondément convergents. Si le dynamisme des villes ôte le monopole de l'offre aux administrations centrales, si elles doivent négocier avec leurs partenaires locaux dans une certaine incertitude quant au contrôle des usages sociaux de la culture, il leur reste néanmoins le pouvoir de décerner des labels d'excellence. La compétence des experts ministériels à évaluer la qualité artistique n'est pas contestée. Mais, désormais, le ministère doit valoriser la politique culturelle des villes pour asseoir sa légitimité. Pour Montpellier, il ne saurait être question de se passer de ces labels d'État. Non seulement ils ouvrent droit à des ressources rares, mais surtout ils concourent à construire une image en adéquation parfaite avec les objectifs de développement local qui visent à affirmer cette excellence dans d'autres domaines : urbanisme de prestige avec les réalisations de l'architecte Bofill, tourisme avec le projet de Port-Marianne, industrie avec les pôles de développement de haute technologie liés à l'université. Dans une compétition inter-villes qui s'est accrue, les solutions tirées de la théorie des facteurs de localisation semblent appliquées à la lettre[2] : l'attraction d'un site est fonction d'une politique des aménités urbaines qui viennent renforcer d'autres facteurs de localisation des richesses – ressources universitaires, main-d'œuvre spécialisée, infrastructures de communication, tissu industriel. Les professionnels de la culture pourraient prendre ombrage de voir leur activité ainsi instrumentalisée, mais ils sont intéressés à un double titre à cette coopération. D'une part, elle éloigne la hantise du provincialisme, composé hétéroclite de peur des

1. Emmanuel Négrier, *Une manifestation musicale au miroir de la ville. Le festival de Radio-France et (de) Montpellier*, Montpellier, CEPEL, 1994.

2. Elle est exposée en détail dans l'ouvrage du GIP Reclus, dirigé à Montpellier par Roger Brunet, qui vient là renforcer une stratégie d'intellectualisation du local, à laquelle collaborent de nombreux universitaires. Cf. *Montpellier-Europole*, Montpellier, GIP Reclus, 1988.

pressions politiques attentatoires à la liberté de création, de concurrence avec des artistes locaux plus dociles ; d'autre part, elle offre un champ de manœuvre quasi vierge.

La coopération avec l'État se révélera d'autant plus étroite que les clivages politiques avec la Région se sont approfondis après l'élection de Jacques Blanc en 1986. Rapidement, la Région revoit la plupart de ses engagements de politique culturelle à Montpellier. Elle les analyse comme le moyen de doter Montpellier d'une image culturelle à peu de frais, et sans que le principe du « légitime retour » soit respecté. Quoiqu'ils appartiennent au même parti, le maire de Montpellier et le président du conseil général éprouvent une difficulté certaine à collaborer. L'enjeu ici est intra-organisationnel : il vise le contrôle politique du Parti socialiste dans le département, la désignation de la tête de liste pour les élections régionales de 1992. Au nom d'un équilibre bien compris et d'arguments d'aménagement du territoire, le président Saumade estime que le rôle du conseil général est de limiter l'expansionnisme métropolitain afin d'éviter à l'arrière-pays le sort des périphéries pauvres. Cela signifie que le monopole de Montpellier doit être atténué par des initiatives spécifiques du conseil général. Le festival « Le printemps des comédiens », qui se déroule en même temps que le festival de danse contemporaine, est la manifestation de cette indépendance.

Si dans son système de gestion urbaine le maire n'a pu mobiliser à son profit toutes les instances de coopération verticale disponibles, la création d'un district lui permet de puiser dans les ressources de la coopération horizontale une sorte de substitut. C'est en 1988 que la participation du conseil régional aux grands projets montpelliérains s'affaisse, passant de 18 % à quelque 2 %. La même année, celle du district qui était de 7 % passe à 24 %, celle du conseil général restant très faible. L'équilibre est rétabli.

La stratégie de capitalisation à Grenoble

La collaboration entre la ville de Grenoble et le ministère de la Culture est de longue date une priorité pour les deux partenaires. Trop ancrée dans l'histoire des politiques culturelles en France, trop complexe et trop nécessaire au fonctionnement d'une lourde infrastructure[1], elle se déroule à l'abri des changements politiques nationaux ou locaux. En effet, la bonne qualité des relations a permis de créer une situation

1. Les dépenses culturelles de Grenoble atteignent 16 % du budget de la ville, et la dépense en francs par habitant est, avec 1 235 F, la première du pays.

urbaine exemplaire. Le « laboratoire grenoblois » est l'effet conjoint des volontés locales et du souhait des administrations centrales de donner un message *urbi et orbi.* Pour apparaître longtemps comme le premier de la classe et conserver un certain prestige, il faut gérer son effort culturel sur le long terme. Cela implique de s'appuyer sur une structure de coalition qui puisse résister au temps.

Les partenaires ont d'abord procédé à une accumulation locale de capital culturel, en unissant leurs efforts pour la réalisation d'institutions de référence. Les créations de la maison de la culture en 1968, du Centre dramatique national en 1977, du Centre national d'art contemporain en 1986 et du nouveau musée en 1993 ponctuent une longue période où maires et ministres successifs affichent la même bonne volonté. Dans leur registre d'actions et de représentations commun, une règle consiste à mettre la politique hors jeu. Cette règle obéit cependant à une logique politique précise. En 1983, contrairement aux déclarations d'indépendance agressives des nouveaux maires d'opposition (Nantes, Châlons-sur-Marne), Alain Carignon déclare assumer l'héritage des précédentes municipalités en totalité – sauf en ce qui concerne l'animation socio-culturelle qui, précisément, ne suppose aucune collaboration avec le ministre. Il y gagne une réputation d'homme politique raisonnable, d'homme de dialogue, qui lui permettra d'élargir sa majorité sur la gauche et de négocier heureusement deux importants dossiers qui contribueront à faire de la ville un « point focal » dans le domaine des arts plastiques (le Magasin, centre national d'art contemporain ; le musée d'intérêt national). De fait, la continuité est devenue en elle-même un lieu commun du discours de la ville et du ministère, l'opérateur du consensus.

Mais celui-ci suppose comme corollaire un ancrage local, territorialisation artistique inséparable – c'est la raison de son succès – d'une grande professionnalisation. Les chefs de file grenoblois, Georges Lavaudant pour le théâtre et Jean-Claude Gallotta pour la danse contemporaine, ont d'abord été reconnus par le public local, puis soutenus dans leur carrière par les élus au titre d'emblèmes de la ville. La règle selon laquelle c'est du milieu local que doit émerger l'élite des créateurs suppose que c'est à l'émergence de ces élites que sont commis les élus. L'échange est clair, mais un détour psychologique en atténue la perception : les créateurs locaux qui parviennent à la notoriété ont l'impression qu'ils « se sont faits par eux-mêmes ».

Ainsi leur indépendance est-elle préservée et leur statut complexe (identifiés par le public à la ville, reconnus par leurs pairs, porte-

drapeaux des partenaires publics) les met à l'abri. Cette situation entraîne une vive compétition intra-locale entre les prétendants à ce statut. Elle débouche sur un résultat inattendu pour ceux qui ne sont protégés ni par leur statut personnel de grand artiste ni par une profession puissante et qui ne sont soutenus que par des segments faibles du public. Ceux-là doivent au contraire manifester leur allégeance pour continuer de travailler dans un *deuxième cercle* local, financièrement alimenté par des montages déséquilibrés, plus lâches et moins ambitieux. Aux élections municipales de 1989, la plupart des directeurs de petits théâtres ont fait savoir leur sympathie pour le candidat-maire sortant. En enfreignant une règle de réserve prudente, bien observée depuis 1965, ils ont mis à nu cette dépendance sur quoi repose la gestion locale quand elle n'est pas principalement gouvernée par la coopération.

Mais la coalition a aussi un fondement intellectuel implicite. Il concerne l'orientation de la politique culturelle, les voies de sa recomposition. Sur cette orientation, il ne peut y avoir de conflit ou de rupture irrémédiable, cela risquerait de briser l'image d'exemplarité. Tout au plus, la dynamique locale fait surgir des situations auxquelles sont appliquées des solutions qui, bien diffusées et bien relayées, deviendront les nouvelles références de l'action culturelle. C'est là une manière de gérer l'image d'exemplarité et de créativité intellectuelle, voire théorique, de la ville[1]. Ainsi, le divorce entre les réseaux de l'animation et ceux de la création professionnelle au milieu des années soixante-dix, la primauté accordée aux créateurs au début des années quatre-vingt, le statut de l'art contemporain, le rôle dominant du patrimoine et des arts plastiques actuellement émergent comme problèmes locaux. Légère anticipation que les réseaux de coopération, les relais auprès du ministère, la qualité reconnue des professionnels grenoblois transforment en orientations généralisables.

Avec les partenaires régionaux et départementaux, la logique de coopération vise surtout à répartir le coût d'entretien et de renouvellement du capital culturel local en limitant le poids des contraintes institutionnelles. Le maire de Grenoble a résolu à sa manière une éventuelle divergence avec le conseil général : il en devient le président après les élections cantonales de 1985. Il a du même coup trouvé une solution momentanément satisfaisante aux difficultés de la coopération inter-

1. Grenoble est depuis 1984 un centre universitaire important de formation des cadres culturels territoriaux ; c'est également là que le ministère a choisi d'implanter l'Observatoire des politiques culturelles.

communale. A partir de 1988, les finances départementales sont progressivement mises à contribution pour le soutien des grandes institutions grenobloises. L'argument de service public de ces institutions à l'égard des publics non grenoblois, difficilement contestable, amène le conseil général à financer les grands équipements grenoblois selon une clé plus ou moins paritaire. Le Musée dauphinois, premier équipement de la ville pour sa fréquentation, a été transféré en totalité au conseil général. Si les élus de la minorité socialiste ont perçu ces opérations comme un prétexte pour une ville fort endettée de reporter ses charges sur une autre instance, la plupart des professionnels y ont vu une garantie de leurs financements. Les maires des communes de l'agglomération ont, quant à eux, été soulagés : l'inévitable débat sur la solidarité intercommunale en matière culturelle une nouvelle fois repoussé, ils ont mis à profit ce sursis pour *bétonner*, c'est-à-dire pour construire leurs propres équipements, élaborer leurs propres projets, en faisant valoir, argument tout aussi incontestable à leurs yeux d'élus, la contribution de l'action culturelle à l'identité de leurs villes.

La coopération avec le conseil régional, plus incertaine, souffre d'un malaise permanent, aggravé en 1991 par une rivalité pour le leadership lorsque Alain Carignon a voulu contester le rôle de Charles Millon comme tête de liste pour les élections régionales. Grenoble n'est pas une capitale régionale : cette dure réalité était encore supportable tant que Lyon paraissait assoupie et que le « modèle grenoblois » concentrait l'attention des milieux techno-scientifiques et culturels. L'institution de la région comme collectivité territoriale de plein exercice, le renouvellement d'élites intervenu avec Charles Millon et Michel Noir ont été l'occasion de déployer une intense activité pour faire de la troisième ville de France une métropole plus rayonnante. Les Grenoblois ont particulièrement mal vécu que le vice-président du conseil régional, chargé des affaires culturelles, cumule cette fonction avec celle d'adjoint au maire de Lyon, chargé des mêmes affaires culturelles.

Entrer en coopération sans jouer totalement le jeu régional, comme le font Annecy, Chambéry, Valence – villes plus modestes qui ont tout à y gagner –, n'est pas une perspective acceptable, imposer à Lyon une négociation à parts égales n'est plus tout à fait de saison. La difficulté a été contournée par l'invention institutionnelle du *réseau de villes*. La justification avancée repose sur le principe que Rhône-Alpes ne possédant pas d'unité géo-culturelle, elle ne peut combler ce handicap identitaire par pur volontarisme politique. La richesse de la région tient au contraire à la présence de nombreuses villes grandes et moyennes qui

doivent intensifier leurs relations. La commission chargée de ce dossier a fait remarquer que la nécessité d'un fonctionnement en réseau n'avait pas échappé aux professionnels qui, depuis quelques années déjà, se sont engagés dans la voie de la collaboration, dans les domaines du spectacle et des arts plastiques notamment. Ils ont déjà tracé une voie qui doit être encouragée par le conseil régional et *toutes* les villes, si elles ne veulent pas être marginalisées.

Les deux maires ont essayé de compenser leurs déboires régionaux en cultivant leurs relations parisiennes et en tirant le meilleur parti de leurs positions institutionnelles locales. Mais on a vu que ni les maires ni le ministre et son administration ne peuvent se laisser diriger par des choix exclusivement partisans. La solidité d'un système de coopération repose sur des codes de comportement et des attentes suffisamment partagées pour que tous les acteurs du champ – professionnels, artistes, groupements associatifs, organismes et personnalités qui participent à une communauté de politique culturelle – y trouvent leur raison d'être. La part d'invention locale consiste à orienter le système de coopération en construisant un projet commun qui joue sur la situation des acteurs les uns par rapport aux autres, leur permettant d'entrevoir des gains potentiels à partir d'une représentation commune de la situation.

Dans cette procédure d'échange, la capacité de créer des lieux de coordination selon une logique conventionnelle l'emporte sur les considérations hiérarchiques. L'administration centrale n'est plus en mesure d'imposer ni des nominations ni des orientations culturelles artistiques ou esthétiques. Si les grands équilibres entre les divers secteurs qui composent la politique culturelle sont respectés et si les priorités sur les questions d'intérêt national – celles de l'égalité d'accès aux biens culturels, leur répartition équitable sur le territoire ou, dans un autre registre, celle de la négociation avec les industries culturelles – ne sont pas contestées, c'est qu'ils structurent le système de coopération. On ne saurait donc parler ni d'un État culturel ni d'une revanche du local. L'espace commun d'action publique que fait émerger la coopération repose néanmoins sur des équilibres précaires. On peut imaginer qu'il est menacé par trois problèmes d'ordre différent. Sur le plan institutionnel, il lui faudra se connecter avec l'action de l'Union européenne qui s'apprête à investir le champ culturel en élaborant des politiques dont les fondements recouperont difficilement la tradition nationale de la France. En ce qui concerne la gestion culturelle de la société, les poli-

tiques actuelles opèrent une régulation des identifications des groupes sociaux par une sorte d'expansion indéfinie du principe du pluralisme culturel. Jusqu'où le nouvel universalisme culturel français, reconnaissable par son acceptation de la pluralité et l'esthétisation qu'il propose aux expressions des groupes sociaux, peut-il intégrer des revendications à la différence en restant lui-même ? A ces deux problèmes, il faut en ajouter un autre qui conditionne peut-être tout l'avenir du système. La coopération se déroule en effet dans une brume opaque où les citoyens, s'ils ont quelque exigence de participation démocratique, ne peuvent s'y retrouver. Interpellés en tant que consommateurs de culture, au mieux porteurs de revendications culturelles, ils ne saisissent pas les règles de fonctionnement de cette architecture complexe ; ils ne participent pas à son évaluation, ils ne savent plus à qui imputer les services publics qui leur sont offerts. Le *régime politique de gouvernance* que structure le principe de coopération cherche encore sa légitimité démocratique.

RÉSUMÉ

Les politiques culturelles des villes se déploient aujourd'hui dans un espace d'action publique où interviennent des acteurs multiples, engagés dans des projets de coopération. Ces régimes de coopération sont, comme on le voit à travers les orientations de Montpellier et de Grenoble, des instruments de gouvernement qui peuvent avoir une certaine identité malgré un fonctionnement en rupture avec nos traditions politiques.

Alain Delcamp

LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE CHEZ NOS VOISINS : UNE TYPOLOGIE

En dépit des vicissitudes liées aux réformes structurelles qui ont affecté ses anciennes limites, la commune est le seul échelon d'administration territoriale décentralisé commun à l'ensemble des pays d'Europe. C'est aussi le plus vivace et en même temps le plus symbolique : alors que les nouveaux pays d'Europe centrale et orientale tâtonnent dans la mise en place d'un niveau intermédiaire entre l'État central et le niveau communal, ils ont tous entendu marquer leur retour vers le système de démocratie libérale par la renaissance du niveau local. C'est à ce niveau qu'ils entendent voir leurs citoyens procéder au réapprentissage de l'initiative et de la responsabilité perdues. La fortune nouvelle du principe de subsidiarité, pour sa part, contribue à réaffirmer l'idée que l'organisation sociale doit être construite en partant de la base et non du sommet.

Cela ne signifie pas que toutes les communes sont également vivantes mais elles demeurent dans chaque pays le symbole de la vie démocratique car c'est à leur niveau que peut s'établir une vraie participation et que les problèmes de la vie quotidienne peuvent trouver une solution. Ce sont elles qui, au niveau européen, ont fait, bien avant les régions, l'objet des échanges les plus anciens, soit sous forme amicale – que l'on songe, par exemple, à l'essor des jumelages –, soit sous forme institutionnelle. La première convention du Conseil de l'Europe en la matière est d'abord une charte de l'autonomie locale. Ouverte à la signature en 1985, en vigueur depuis 1988, elle est aujourd'hui signée par vingt-cinq États[1]. La constitution du Congrès des autorités locales et

1. La Bulgarie, la Roumanie et la Slovénie ont procédé à la signature en 1994 et l'Estonie les a rejoints en janvier 1995.

régionales du Conseil de l'Europe, installé en mai 1994 et divisé en deux chambres, a montré, d'une manière plus visible en l'occurrence que ne l'avait fait le nouveau comité des régions créé par l'article 198 A du traité de Maastricht, le souci des élus de bien distinguer ce qui relevait de la démocratie locale des questions entrant plutôt dans la logique de construction d'une éventuelle « Europe des régions ».

Démocratie Locale et Optimum Dimensionnel

Si l'on s'en tient aux quinze pays composant aujourd'hui l'Union européenne, leurs 370 452 000 habitants sont répartis entre 80 376 unités de démocratie locale. Ce simple chiffre – dans lequel entrent, pour 46 %, les communes françaises – laisse imaginer la densité institutionnelle de l'Europe des Quinze, alors même que sa superficie est très loin d'être comparable à celle de l'autre grand territoire de « démocratie avancée », celui des États-Unis d'Amérique (un tiers seulement).

La vérité oblige à dire cependant que, dans la dialectique qui unit démocratie locale et efficacité – la commune s'exposant naturellement à être jugée aussi, et de plus en plus, en tant que productrice de services –, l'accent a eu tendance à être mis dans toute l'Europe sur le deuxième objectif. D'où les différents programmes de regroupements de communes qui se sont étalés de l'immédiat après-guerre – les premières réformes ont pris naissance en Suède en 1952 – jusque vers la fin des années quatre-vingt – en gros la réforme belge, particulièrement énergique, de 1970-1977.

C'est ainsi que le nombre de communes suédoises a été divisé par neuf. Celui des communes danoises par six, celui des communes belges par quatre, celui des communes d'Angleterre, du pays de Galles et de l'ancienne Allemagne de l'Ouest, par trois ; celui des Pays-Bas, mais à l'issue d'un mouvement plus progressif, par deux. Ces projets ont également été à l'ordre du jour dans les autres pays et le sont encore dans certains – par exemple la Grèce où une loi de 1984 (n° 1486) permet de fusionner des communes contre la volonté de leurs habitants[1] –, mais elle n'est pas la seule, puisque les réformes communales ont également

1. Il est également question, au Royaume-Uni, de fusionner l'échelon du district (commune) et l'échelon du comté au profit d'autorités locales unifiées, en tout cas plus grandes que les actuels districts, à l'image de ce qui existe dans les 36 districts dits « métropolitains ». Des propositions en ce sens ont déjà été faites pour le pays de Galles par la commission sur le gouvernement local.

échoué, pour l'instant du moins, en Espagne et en Italie, et elles se heurtent à des difficultés évidentes dans les cinq nouveaux Länder allemands. A eux seuls, pour 16,4 millions d'habitants (soit 21 % de la population de la nouvelle Allemagne), ceux-ci comptent plus de 7 500 communes, soit presque autant que l'ancienne Allemagne de l'Ouest (8 500).

Il est difficile – et ce n'est que très partiellement notre propos – de trouver des explications déterminantes à ces différences géographiques et temporelles.

Cependant, un clivage s'impose sans doute entre les pays du Nord (plus industriels, à la densité de population plus forte) qui ont « réussi » leurs fusions, même si ce fut parfois d'une manière jugée trop brutale (Danemark, par exemple), et les pays du Sud qui y parviendraient plus difficilement. Sans doute aussi les structures locales des pays du Sud sont-elles – à l'exception notable du Portugal – plus proches des anciennes paroisses. Les « résistances » ne seraient pas alors sans lien avec les structures religieuses. On pourrait citer, à l'appui de cette thèse, l'exemple flamand où le nombre des structures n'a été divisé « que » par trois contre six en Wallonie[1] ou l'exemple du Land de Rhénanie-Palatinat dont la population moyenne par commune (1 563) contraste beaucoup avec la moyenne de l'ancienne Allemagne de l'Ouest (7 290) et se rapproche tout à fait de la moyenne française. Près de la moitié des communes autrichiennes comptent moins de 1 500 habitants.

Elle n'est pas sans lien sans doute non plus avec l'histoire. La plupart des pays de « résistance » aux fusions s'inspirent plus ou moins du modèle napoléonien où une très large partie des tâches était assurée sur le plan local par des structures étatiques déconcentrées et où, par conséquent, la « pression » sur les structures administratives décentralisées, qui n'étaient pas les seules à fournir les services qu'attendait légitimement la population, fut sans doute moins grande pendant longtemps.

Le clivage temporel est lié à la fois semble-t-il au bilan des fusions et à l'évolution des idées et des méthodes en la matière.

Le bilan des fusions est difficile à établir de manière générale. On a pu constater, par exemple, en Belgique[2], que les fusions avaient débou-

1. La population moyenne par commune flamande (17 861) reste toutefois supérieure de près de 50 % à la population moyenne des communes wallonnes.

2. Voir le chapitre consacré aux fusions dans notre ouvrage sur Bruxelles (*Les Institutions de Bruxelles*, Bruylant, 1993, p. 183 et s) dans lequel on a essayé de rassembler les éléments du débat sur le sujet.

ché sur deux phénomènes contradictoires : une augmentation des charges de l'ensemble, mais aussi une baisse, dans un premier temps tout au moins, du niveau moyen de service. Le plus grand déficit, et il se comprend, se situe cependant au niveau démocratique. Les fusions auraient contribué à changer la nature des élections par une politisation plus grande en raison de l'éloignement du citoyen qui connaîtrait moins bien les candidats[1]. Elles auraient fortement affaibli la « démocratie de proximité » qui était pourtant la justification première de la commune.

On a donc observé certains retours en arrière. Sans s'arrêter aux phénomènes de « défusion » qui ont existé un peu partout[2] car ils sont restés anecdotiques, on relèvera par exemple qu'en Suède, où la réforme s'était soldée par une diminution spectaculaire du nombre des élus locaux (de 200 000 en 1951 il était passé à 50 000 en 1974), le législateur a autorisé, à partir de 1979, la création d'institutions locales nouvelles dirigées par des élus au niveau infra-communal.

Les phénomènes de regroupements constatés au Royaume-Uni ne sont pas allés jusqu'au bout, puisqu'ils ont laissé subsister les paroisses (*parishes* en Angleterre, *communities* au pays de Galles) ou conseils de ville (*town councils*) qui demeurent aujourd'hui responsables de tâches secondaires touchant à la vie quotidienne (*minor environmental responsabilities*). Sur les 10 000 paroisses qui subsistent en Angleterre, 8 000 sont dotées de conseils. En Allemagne, notamment dans les Länder où les fusions ont donné lieu à des résultats particulièrement spectaculaires (les communes du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie comptent par exemple, en moyenne, 41 920 habitants), les *Kreisfreistadte* (villes-arrondissements) sont tenues de diviser leur territoire en au moins trois et au maximum dix quartiers dans lesquels siègent des conseils composés *au prorata* du résultat obtenu par les différents partis aux élections communales.

Sans avoir disparu, la notion d'« optimum dimensionnel » qui fit florès dans les années soixante[3], sur une base purement économique, est aujourd'hui tempérée par des considérations tenant non seulement à la démocratie locale (le souci de mieux contrôler les décisions) mais aussi à une préférence pour ce qui reste à l'échelle humaine, un peu comme

1. Paul Orianne, in *Les Institutions de Bruxelles, op. cit.,* p. 193.

2. Et dont on peut rapprocher les tendances à l'« émiettement communal » qui ont caractérisé les premières années du retour à la démocratie des pays du centre et de l'est de l'Europe.

3. *La Réforme des collectivités locales dans l'Europe du Nord-Ouest*, Paris, CNRS, 1981 ; voir notamment l'article de Christian Autexier.

si le citadin tentait de retrouver le paradis perdu du village rural qui sommeille en lui…

Si l'objectif reste le même : construire des collectivités économiquement viables et susceptibles, parce que plus fortes, de nouvelles compétences (c'est du moins le discours d'intention de tous les gouvernements), les méthodes évoluent. L'article 5 de la Charte de l'autonomie locale prévoit que « pour toute modification des limites territoriales, les collectivités locales concernées doivent être *consultées préalablement,* éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Les nouvelles législations s'orientent davantage vers l'encouragement d'une coopération susceptible de déboucher vers une plus grande intégration que vers la fusion directe. On peut noter une convergence assez grande en ce sens dans différents pays.

C'est ainsi qu'on peut citer les lois espagnoles des 2 avril 1985 et 18 avril 1986 créant plusieurs types de structures nouvelles ; les lois italiennes sur les communautés de montagne et les *comprensori* (gestion commune de services publics), surtout la loi n° 142 du 8 juin 1990 sur l'organisation de l'autonomie locale (qui envisageait la création d'aires métropolitaines mais n'a pas reçu, dans la pratique, toutes les applications escomptées) ; les lois belges de 1986 sur les intercommunales ou néerlandaise sur les règlements communs du 1er janvier 1985 ; la loi grecque de 1986 sur la décentralisation, le développement régional et la planification démocratique ; la loi française sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 qui, on le sait, a donné une nouvelle impulsion à une coopération déjà très développée[1].

Si le cadre structurel dans lequel se déroule la vie locale est important pour le développement de la démocratie, les institutions mises en place en constituent la garantie. Communément inspirées par le principe de la séparation des pouvoirs, celles-ci ne peuvent ignorer les traditions nationales et en proposent des applications extrêmement variées.

1. Au 1er septembre 1994, on dénombrait déjà 554 communautés de communes et 4 communautés de villes. Comme chaque loi nouvelle en la matière, en France en tout cas, la loi du 6 février a provoqué une accélération dans l'utilisation de formules prévues déjà depuis longtemps… sans doute par peur des nouvelles. C'est ainsi que le nombre de districts a fait un bon spectaculaire (312 contre 165 il y a peu).

Démocratie Locale et Partage du Pouvoir

Pour être commode, le principe de la séparation des pouvoirs ne saurait suffire à définir les relations existant entre les institutions au niveau local. Il serait également vain par ailleurs de rechercher une lecture trop « parlementaire » de la distinction entre une assemblée – qui existe toujours et serait chargée de la délibération – et un exécutif – unique ou, le plus souvent, collégial – qui ne serait chargé que de l'exécution.

Encore plus que sur le plan national, où l'on sait la distance qui sépare la réalité de la théorie institutionnelle, la vie locale a du mal à s'inscrire dans un tel modèle. La proximité et la multiplicité des problèmes de gestion contribuent en effet à définir le système local, qui reste fondé néanmoins sur le principe représentatif, comme un tout dans lequel les différentes institutions sont étroitement imbriquées.

Au-delà des équilibres internes aux institutions élues ou légitimées par consensus (on pense ici aux exécutifs nommés par le pouvoir central), il conviendra aussi de s'interroger sur les équilibres réels entre ce que l'on pourrait appeler les « institutions visibles » et les différentes bureaucraties qui sont censées les servir.

La première réalité démocratique locale est l'existence d'assemblées élues. A cet égard, aucun modèle ne fait exception, en tout cas au premier niveau.

La composition des assemblées locales, quel que soit le pays, est en général liée à la population, c'est dire qu'elle peut varier considérablement, notamment pour les conseils municipaux ou équivalents : 30 à 80 pour les conseils de district, au Royaume-Uni (5 à 25 pour les conseils de paroisse), 15 à 80 en Italie, 5 à 55 en Belgique, 7 à 29 au Luxembourg, 5 à 59 en RFA, 5 à 25 en Espagne (jusqu'à 100 000 habitants), 17 à 85 en Finlande, 11 à 41 en Grèce, 7 à… 163 (Paris) pour la France, etc.

L'électorat est en général le même que l'électorat national (18 ans). En outre, dans certains pays, les étrangers peuvent non seulement être appelés à voter mais à se présenter aux élections (Royaume-Uni – pour les Irlandais –, Danemark, Irlande, Pays-Bas ; des règles particulières existent entre les pays scandinaves mais bientôt tous les pays de l'Union devront être en mesure de satisfaire aux prescriptions de l'article 8 A du traité de Maastricht). Pour l'électorat, un lien avec la commune est naturellement exigé mais il peut être défini de manière plus ou moins large : seul le domicile est accepté en Belgique, Danemark, RFA, Pays-Bas ;

outre cette première condition, certains pays admettent : la qualité d'électeur, qui doit alors être maintenue pendant la durée du mandat (Luxembourg), le paiement d'impôts locaux (France, Royaume-Uni, Irlande), la notion de lieu de travail principal (Royaume-Uni).

Le mode de scrutin est en général le même que celui qui est en vigueur au niveau national : majoritaire à un tour au Royaume-Uni, majoritaire en Grèce, proportionnel dans la plupart des autres pays, parfois avec certains correctifs (majoritaire en France, vote « unique transférable » en Irlande, seuil d'accès à la répartition des sièges moins élevé qu'au niveau du Parlement en Suède).

La durée du mandat est également variable mais, dans la plupart des cas, de 4 ans (Espagne, Portugal, Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Hesse, Schleswig-Holstein, Finlande) ; 5 ans dans les autres Länder, sauf le Bade-Wurtemberg, l'Irlande, l'Italie ; 6 ans dans les pays ou parties de pays dans lesquels l'influence française a été la plus forte (Bade-Wurtemberg, Belgique, Luxembourg) ; il est de 3 ans en Suède. Une particularité est à signaler en ce qui concerne le Royaume-Uni : les conseils de district métropolitains sont renouvelés par tiers chaque année où il n'y a pas d'élection de conseil de comté. Les conseils de district non métropolitains peuvent faire de même mais à leur initiative. Le Royaume-Uni n'est cependant pas le seul où les assemblées locales disposent d'une certaine liberté en matière de statut. On peut même considérer que l'on assiste à une évolution en ce sens, susceptible de déboucher sur une réelle diversité : tel fut l'objet en particulier de la loi italienne du 8 juin 1990 dont le chapitre II porte précisément sur l'« autonomie statutaire ».

Des membres non élus peuvent être amenés à participer à la décision locale. C'est le cas, en particulier, pour les « commissions », sauf les commissions des finances ou le comité, très imposant, des *ways and means* (voies et moyens), qui peuvent s'adjoindre des personnalités qualifiées dotées d'un pouvoir délibératif. Les collectivités locales italiennes peuvent également nommer au sein de leurs commissions des membres non élus mais elles ne recourent pas souvent à cette faculté. *La règle communément admise semble toutefois être la répartition du travail au sein de commissions spécialisées uniquement composées d'élus et qui n'ont pas de pouvoir de décision.*

Dans de nombreux pays, sont constituées également des commissions extra-municipales destinées à associer des personnes extérieures aux conseils et qui n'ont alors qu'un pouvoir consultatif.

C'est sans doute au niveau de ***l'exécutif*** que se situent les principaux éléments de diversification susceptibles d'esquisser une typologie :

Le modèle « présidentiel » dans lequel un élu détient l'essentiel des fonctions exécutives apparaît très caractéristique du modèle français. Il ne se rencontre, semble-t-il, que dans une minorité d'États ou de pays : Grèce, Espagne, quelques pays allemands. Si l'on devait en effet définir une règle en la matière, on serait tenté de relever que, dans beaucoup de pays, l'exécutif (au moins au premier niveau d'administration) a, en fait, une *structure collégiale* et que le pouvoir de décision est assez ouvertement partagé avec de hauts fonctionnaires.

Le « maire » britannique, élu pour un an, exerce des fonctions purement honorifiques. Le titre de *mayor* est d'ailleurs réservé aux collectivités ayant elles-mêmes reçu le titre honorifique de « bourgs » (172 districts) ou de « cité » (50 districts) dont 22 (outre Londres et Westminster) ont reçu le privilège d'appeler le président du conseil « lord maire ». Le pouvoir réel appartient au responsable des services qui est lui-même contrôlé par le leader de la majorité du conseil.

L'Allemagne offre une mosaïque de solutions différentes qui sont le reflet de l'histoire, mais aussi la conséquence du fédéralisme. Celui-ci confie en effet la responsabilité de la définition des institutions locales aux États fédérés (cette évolution n'est qu'amorcée en Espagne, Italie et Belgique, mais constitue en revanche une réalité, et à un degré extrême, en Suisse). Peuvent donc se rencontrer sur le territoire allemand :

– un système de prédominance du maire (*Bürgermeisterverfassung*) en Rhénanie-Palatinat, dans les districts ruraux de Hesse ou du Schleswig-Holstein, mais aussi, sous une forme légèrement différente, dans le Bade-Wurtemberg ;

– un système d'exécutif collégial (*Magistratsverfassung*) en Hesse et dans les villes du Schleswig-Holstein ;

– un système de partage des fonctions exécutives entre le maire et l'assemblée (*Süddeutsche Ratsverfassung*) en Bavière ;

– un système, inspiré du modèle britannique, en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Basse-Saxe où l'assemblée, présidée par le *Bürgermeister*, confie l'administration à un directeur municipal (*Gemeinde* ou *Stadtdirektor*) assisté d'une commission municipale (*Verwaltung ausschuss*).

L'exécutif bénéficie cependant d'*une plus grande stabilité que l'assemblée* puisque son mandat varie entre 6 et 12 ans.

Au Benelux, l'exécutif est collégial, il s'appelle « le collège du

bourgmestre et des échevins ». Au Luxembourg, tous les membres sont nommés par le grand-duc au sein du conseil. Aux Pays-Bas et en Belgique, les échevins sont élus, mais le bourgmestre est nommé par le pouvoir central. Dans le premier cas, il s'agit d'un fonctionnaire qui effectue une véritable carrière ; dans le second, il doit être choisi au sein du conseil. Le bourgmestre préside à la fois l'assemblée et le collège. Le modèle italien est également collégial, au moins dans la grande majorité des communes, mais entièrement élu par l'assemblée. Le maire (*sindaco*) est entouré d'une *giunta*. En fait, dans la gestion courante et compte tenu, jusqu'à une date récente, de l'influence très grande des partis, président et maire devaient tenir grand compte de l'avis des adjoints (*assessori*) qui dirigent chacun un des secteurs de l'administration de manière quasi autonome. Les collectivités locales portugaises et suédoises possèdent également un exécutif collégial. La *camara municipal* portugaise, élue par l'assemblée municipale, est responsable devant elle. Enfin, le Danemark et l'Irlande s'apparentent, à des degrés divers, au système britannique. Au Danemark, le maire préside le conseil et est le chef de l'exécutif, mais il doit compter dans sa tâche avec l'existence de divers comités. En Irlande, la fonction exécutive repose sur un directeur, choisi par les conseils de bourgs.

En fait, il semble bien que les différentes solutions se répartissent en deux grandes catégories. Une première catégorie regroupe ***les systèmes à prédominance de l'exécutif***, soit que celui-ci soit élu de façon distincte (Bavière, Italie dans les villes de plus de 15 000 habitants depuis la loi n° 81 de 1993), soit qu'il soit assuré d'une majorité (France). Le risque est qu'un déséquilibre se produise au détriment des conseils. En revanche, le système présente l'avantage de confier le pouvoir à un élu qui s'impose sans discussion à son administration.

La seconde grande catégorie qui, pour l'instant, semble recouvrir les cas les plus nombreux, est celle de ***la prédominance de l'Assemblée.*** Les exécutifs élus sont alors soit faibles bien qu'uniques (Royaume-Uni, certains Länder allemands), soit collégiaux (et, dans certains cas, « directoriaux » – « Magistrat » de l'Allemagne du Nord, communes de certains cantons suisses – par exemple Genève), soit de coalition.

La représentation proportionnelle qui, on l'a vu, est le mode de scrutin le plus répandu accentue très souvent ce dernier caractère et contribue à insérer très profondément le système des partis dans la vie locale. La physionomie du milieu local dépend alors très étroitement du système des partis lui-même. Celui-ci peut donc déboucher aussi bien sur des coalitions complexes où la place dans le parti peut s'avérer au

moins aussi importante que l'action sur le terrain (Belgique, Italie avant la réforme, Pays-Bas, etc.) ou sur un système d'alternance plus classique (Allemagne, Scandinavie).

Le système d'assemblée d'autre part se résout très souvent dans ce que l'on pourrait appeler le ***gouvernement par comités*** dans lequel certaines tâches réglementaires et même exécutives sont déléguées à des commissions (Royaume-Uni, Scandinavie). Si celles-ci peuvent faciliter la participation du citoyen, elles se traduisent souvent aussi par une sorte de « démembrement » de pouvoir local, le cas échéant au profit du pouvoir central (Royaume-Uni).

Le rôle de coordination et d'exécution de la politique se trouve alors transféré non à des élus mais à des fonctionnaires élus, cooptés ou nommés, suivant le cas, pour une durée variable mais très souvent plus longue que celle de l'exécutif élu.

C'est dans cette deuxième catégorie que l'on a pu relever ces dernières années les plus grandes évolutions, soit que l'on encourage les communes à réduire le nombre de commissions (Danemark[1]), à adopter une structure d'entreprise (Royaume-Uni) – mais dans laquelle le pouvoir se concentre entre les mains d'un *chief executive*, qui remplace le traditionnel *town clerc* –, soit que l'on opte pour un système d'exécutif plus fort. Tel est le cas, on l'a vu, pour l'Italie ; cette évolution se confirme en Grèce[2] et elle est sérieusement envisagée en Allemagne dans plusieurs Länder : une commission spécialement constituée pour la réforme locale dans le Land de Sarre vient, par exemple, de proposer que le maire soit désormais élu au suffrage universel direct pour une durée de huit ans.

Le principe de la ***gratuité des fonctions électives*** est longtemps apparu comme allant de soi avec l'exercice des fonctions locales. L'élu était un « notable » qui se consacrait bénévolement à la gestion des intérêts collectifs de ses concitoyens. Même si ce principe est encore en vigueur, il a subi de nombreuses atténuations sous la double pression de l'accroissement des tâches locales et de leur technicité croissante mais aussi de l'évolution sociologique : dans des pays dominés par le salariat, il n'est plus tout à fait possible d'ignorer le manque à gagner que représente le temps passé au service de la collectivité. Dans certains cas (Pays-

1. Dans ce pays, le véritable rôle de coordination est assuré par la commission des finances.

2. Le maire n'est pas élu de façon séparée. Le poste est automatiquement attribué à la tête de liste qui a recueilli la majorité.

Bas), les élus peuvent même être tenus pour responsables financièrement de certaines erreurs de gestion (art. 248 et 263 de la loi sur les communes). D'autres législations veillent à ce que l'exercice du mandat ne puisse être en soi une cause d'enrichissement et obligent les élus à déclarer, au début et à la fin de leur mandat, la teneur de leur patrimoine (Espagne, Portugal, France).

Le « statut de l'élu » est devenu un problème d'actualité dont beaucoup désormais font un préalable à l'approfondissement de la décentralisation et même un élément substantiel de l'autonomie des autorités locales. Certains pays ont résolu le problème en prévoyant le versement d'indemnités suffisantes, voire en reconnaissant le caractère « à plein temps » de certaines fonctions. Le bénévolat proprement dit tend à s'estomper surtout dans les grandes villes et il est peu de législations qui ne prévoient un dédommagement. Il existe pour cela une très grande variété de solutions.

Le ***mandat à plein temps*** est reconnu et rémunéré en tant que tel (en principe par l'assemblée locale elle-même) au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas (échevins dans les communes de plus de 15 000 habitants), en Belgique (maires de grandes villes), en Italie, en RFA, au Portugal. L'Irlande, la France, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne ne versent pas de « rémunération » à proprement parler pour leurs élus mais ceux-ci perçoivent des ***indemnités de fonction***, dépendant généralement de la population de la collectivité, versées par elle et tenant compte souvent d'un barème national. Ces pratiques existent également dans les pays admettant par ailleurs le mandat à temps complet : c'est le cas par exemple au Danemark (tous les élus), aux Pays-Bas (indemnité forfaitaire non destinée à compenser intégralement les pertes de salaires), au Portugal. En Italie, la loi n° 816 de 1985 prévoit des indemnités de fonction pour les exécutifs et de présence pour les membres d'assemblées locales. Ces indemnités et vacations ne sont pas exclusives d'indemnités de transport.

Un autre système, souvent employé est, en effet, celui des ***indemnités de présence ou vacations.*** On le rencontre aussi en France, en Belgique, en Espagne, au Portugal, au Royaume-Uni. Ces vacations peuvent se substituer à l'indemnité de fonction forfaitaire (Royaume-Uni, RFA, Espagne).

La notion de ***« retraite »*** existe également en Belgique (membres des exécutifs seulement), aux Pays-Bas, au Danemark, en France. En RFA, le bénéfice en est limité aux élus exerçant leur mandat à plein temps.

La notion de plein temps est liée à la rémunération, elle est aussi liée

à la réglementation touchant au ***cumul des mandats*** : on sait ce qu'il en est en France, où le cumul des mandats était considéré comme l'une des caractéristiques du système d'administration locale, depuis 1985. Contrairement à une idée reçue, les législations étrangères sur ce point ne sont pas très nombreuses : il n'existe nulle part d'interdiction absolue, mais parfois certaines incompatibilités spéciales. En Italie, le mandat de maire ou d'adjoint au maire est incompatible avec le mandat parlementaire, mais un parlementaire peut appartenir à un conseil communal (ce n'est pas le cas pour un conseil régional). *En pratique – et souvent à l'initiative des partis politiques eux-mêmes – les cas de cumul sont relativement limités dans la majorité des pays* (sauf entre deux mandats locaux, par exemple). Ils ne sont pas rares toutefois en RFA, au Danemark, au Luxembourg, en Irlande (où près de la moitié des parlementaires exercent en même temps un mandat local). Fait notable : dans plusieurs pays, l'appartenance au gouvernement est incompatible avec l'exercice d'une fonction locale (Portugal, Luxembourg, Irlande, Belgique).

L'enjeu de la démocratie locale va toutefois au-delà de la mise en place d'un système de contrepoids, il vise à dépasser les principes du régime représentatif pour mettre à profit la proximité et donner le pouvoir au citoyen. Les tentatives en ce sens sont multiples et variées et très dépendantes de la culture de chaque société. Les dispositifs permettant aux citoyens de se substituer réellement à l'assemblée élue sont cependant très rares.

Démocratie Locale et Participation

C'est un des problèmes de l'administration locale d'aujourd'hui. Elle se réalise par des moyens divers mais où *la pratique compte autant que la législation* :

– publicité des débats, y compris, dans certains pays (Royaume-Uni et RFA), de certaines commissions ;

– information par la collectivité elle-même (notamment, et de plus en plus, par le canal de radios et de chaînes locales de télévision) ;

– édiction de législations au niveau central ou prises de mesures au niveau local pour assurer la meilleure « transparence » possible des décisions. On sait ce qu'il en est en France de l'application aux collectivités locales de la loi sur l'accès aux documents administratifs et la loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés. Des mesures analogues existent, par exemple, au Danemark (loi sur le libre accès aux documents

publics ; la loi sur l'administration publique, d'autre part, qui s'applique aussi aux administrations locales définit, notamment, un certain nombre de droits et de possibilités d'influer sur la décision en cours d'instruction) ou en Espagne (loi sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative commune du 26 novembre 1992). Certaines villes ont créé des sortes d'*ombudsmen* chargés des relations entre l'administration et les citoyens ;

– développement des commissions extra-municipales ; au Luxembourg, des commissions consultatives sont obligatoires en matière scolaire, de loyers, et pour les étrangers dès lors qu'ils représentent 20 % de la population. C'est toutefois dans le cadre de l'exercice des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement que, dans la plupart des pays, les procédures font le plus naturellement place à la consultation et à l'intervention des citoyens : communications, expositions, enquêtes publiques, réunions diverses d'explication et de concertation, etc.

Peu de pays ont prévu dans leur législation la possibilité d'organiser de véritables ***référendums*** (France, RFA, Italie, Luxembourg[1]) et encore s'agit-il – sauf en Suisse – de circonstances très particulières (cas de fusion en France ou de modification de limites en Italie). La plupart du temps, c'est aux conseils municipaux qu'il appartient de prendre l'initiative. Ainsi, au Luxembourg ou au Bade-Wurtemberg, une majorité qualifiée est requise. Pour que le résultat puisse être pris en compte, il est nécessaire que 30 % au moins de la population aient participé. Des règles analogues existent en Espagne où l'expression « consultation populaire » est préférée à celle de référendum. La loi portugaise n° 49 du 24 août 1990 enserre également la pratique du référendum local dans toute une série de conditions.

Au sein des pays composant aujourd'hui l'Union européenne, le droit de pétition et la ***démocratie directe*** ne paraissent consacrés et avec une certaine ampleur qu'en Espagne et au Portugal où ces modalités de participation bénéficient de garanties constitutionnelles (droit de pétition et d'action populaire – art. 52 – et existence d'organisations d'habitants – ch. V, t. VIII au Portugal – et droit de pétition – art. 29 en Espagne). La possibilité existe aussi en Espagne, pour certaines communes, de réunir l'ensemble de leurs habitants. Le législateur consacre

1. La possibilité d'organiser des référendums locaux est explicitement visée dans la nouvelle loi suédoise de 1991 (chapitre 5, section 34), mais le référendum ne correspondait pas, jusqu'ici, à la tradition juridique suédoise.

ainsi le droit constitutionnel de participation des citoyens aux affaires publiques (art. 23-1). La procédure du « conseil ouvert » (*concejo abierto*) est possible dans les communes de moins de 100 habitants mais aussi partout où la configuration géographique ou une meilleure gestion pourraient le rendre souhaitable. Des dispositions comparables et même plus larges existent en Grèce (assemblée populaire des habitants de la collectivité) mais elles ne se sont pas, pour l'instant du moins, révélées d'une grande utilité. L'article 117 § 7 de la Constitution autrichienne prévoit également la participation directe des citoyens. En Allemagne, le Land de Bade-Wurtemberg n'est plus seul. D'autres possibilités de démocratie directe sur le plan local ont été introduites plus récemment, surtout dans les nouveaux Länder (pétitions, auditions publiques, initiative populaire, etc.). On notera également que la part

réservée à la démocratie directe a tendance à être plus grande dans les pays accédant le plus récemment à la démocratie (le cas de la Pologne va également dans ce sens).

De plus en plus, même sans texte, les conseils locaux recourent à la ***consultation spontanée des citoyens.*** C'est le cas en France, en Belgique, aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, toutes les petites communes doivent tenir des réunions une fois l'an pour connaître l'opinion des citoyens. En Irlande, la population est consultée pour le changement des noms de rues. Le droit de pétition y est également reconnu (c'est aussi le cas en Grèce). On pourra relever avec intérêt, par exemple, qu'au Danemark la fermeture d'une école – qui relève de la compétence locale – peut être retardée si 60 % de la population du district scolaire concerné la demandent.

Enfin, dans le souci de rapprocher l'administration des administrés, impératif rendu d'autant plus nécessaire qu'il a été procédé à d'importants regroupements, une tendance s'est fait jour, notamment en zone urbaine, pour créer des ***instances infra-municipales.*** Une loi grecque de 1982 prévoit par exemple la création de conseils de quartier. A la même tendance répond la création de conseils de districts dans une grande ville comme Barcelone, de conseils d'arrondissement à Paris, le développement des conseils de quartier en Italie (où la Constitution elle-même avait prévu la possibilité de subdiviser le territoire communal). La conservation, malgré la modernisation des structures locales, des anciens centres de la vie locale (paroisses et communautés au Royaume-Uni, *freguesias* au Portugal) répond à la même nécessité. Les paroisses portugaises par exemple (dont la population moyenne est comparable à celle des communes françaises) ont des compétences définies par la loi.

Outre la gestion de leurs biens propres, elles ont pour tâche la mise en œuvre du recensement électoral, la réalisation des travaux et l'entretien des voies publiques, mais elles partagent avec les communes nombre d'attributions liées à la vie quotidienne (réseaux, défense et protection de l'environnement). Le président du conseil de paroisse est membre de droit du conseil de la commune. En Suède, à côté des paroisses qui sont gérées de façon démocratique, mais dont les compétences demeurent ecclésiastiques, a été autorisée après 1979 la création de plusieurs institutions locales nouvelles, dirigées par des élus, au niveau infra-municipal : commissions de gestion d'équipements particuliers, commissions de district, sous-commissions exerçant par délégations plusieurs des compétences communales dans une aire géographique donnée.

Ainsi la démocratie locale apparaît-elle en mouvement constant. Nul doute que les échanges qui ne cessent de se développer, notamment au niveau de l'Union, mais aussi et surtout avec les collectivités locales des nouvelles démocraties qui aspirent à y entrer, contribueront à la développer, dans un sens toujours plus favorable au citoyen. Il ne peut cependant y avoir de véritable démocratie locale sans l'existence de citoyens responsables et eux-mêmes réellement désireux de s'impliquer dans les affaires de la cité. Aucune législation, aussi parfaite soit-elle, et sauf à oublier sa propre finalité, ne pourra jamais en faire l'économie.

RÉSUMÉ

A l'heure où l'accent est parfois mis avec insistance sur l'urgence d'une Europe des régions, le niveau local – la commune en particulier – est le seul échelon d'administration territoriale décentralisé commun à tous les pays d'Europe et sans doute le plus vivace car le plus proche des citoyens. Au-delà des vicissitudes qui peuvent affecter ses structures, la commune ne cesse de développer les formules destinées à mieux associer ses habitants à sa gestion, tandis que l'examen de la répartition du pouvoir en son sein révèle une très grande diversité dans la recherche du meilleur équilibre entre l'efficacité des services rendus et la démocratie locale.

CHRONIQUES

ÉLISABETH DUPOIRIER*
GÉRARD GRUNBERG*

LA DÉCHIRURE SOCIALE

Dernière ligne droite avant l'élection présidentielle, l'année 1994 ne prend son sens que par rapport à l'affrontement du prochain printemps. La gauche est marginalisée, la droite achève l'épreuve probatoire de la cohabitation, l'horizon présidentiel s'éclaircit. La société française se révèle divisée, marquée par l'affaiblissement des normes collectives mais redoutant la fracture sociale, désabusée à l'égard des partis politiques mais à la recherche d'un leader garant de la cohésion sociale.

L'ANNÉE POLITIQUE

Les mesures régulières prises par BVA du rapport de force gauche/droite tout au long de l'année 1994[1] indiquent une stabilisation en défaveur de la gauche en des termes pratiquement inchangés depuis la victoire de la coalition UDF/RPR aux élections législatives de mars 1993. En décembre, la droite totalise 58 % des intentions de vote législatives, le pôle écologiste 9 % et la gauche 36 %, soit 4 points de plus que lors de sa défaite électorale de l'année précédente. Autant dire une position de la gauche largement dominée, dont le rapport de force interne donne 25 % au Parti socialiste (soit 5 points de plus qu'en mars 1993) et 11 % au Parti communiste et à l'extrême gauche. A droite le pôle UDF/RPR/divers droite pèse pour 42 % (44 % en mars 1993), et le Front national pour 13 % : à quatre mois de l'échéance présidentielle, il n'y a pas d'évolution notable du potentiel électoral de chaque camp, à la différence de la période 1986-1988.

La gauche marginalisée

1994 est bien une troisième année noire pour la gauche[2]. En novembre 1994, 50 % des Français (contre 40 %) se

* Élisabeth Dupoirier est directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques et directeur de l'Observatoire interrégional du politique ; Gérard Grunberg est directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique, Centre d'étude de la vie politique française.

1. Tableau de bord BVA/*Paris-Match*.

2. Voir, pour les deux années précédentes, E. Dupoirier et G. Grunberg, 1992 : « Les crises de confiance », *Pouvoirs*, n° 65, Paris, PUF ; et 1993 : « L'année Balladur », *Pouvoirs*, n° 69, Paris, PUF.

déclarent « assez ou très éloignés » de la gauche. Le sentiment de distance est de même ampleur que celui mesuré en 1993, quelques mois après sa défaite électorale[1]. Pourtant, idéologiquement, les principaux idéaux que les Français lui reconnaissent – le partage du travail (36 %) et la lutte contre les inégalités (33 %) – sont toujours considérés comme « ceux qu'il faut développer en priorité dans la France d'aujourd'hui » par des majorités de l'opinion[2]. Même si ses capacités à satisfaire d'autres aspirations fortes – l'égalité des chances et la lutte contre la corruption – sont moins bien reconnues (respectivement 25 % et 11 %), ce n'est pas tant sur le plan idéologique que politique que la gauche est le plus mal en point.

Elle doit d'abord faire face aux révélations sur le passé personnel de François Mitterrand. Certes, celles-ci n'ont aucun effet sensible sur la popularité politique du président (*tableau 1*), ni sur les jugements portés sur le bilan de ses treize ans et demi d'action (44 % d'opinions positives contre 48 % de négatives, en septembre 1994 comme en mai précédent). Mais elles posent le problème de l'avenir des relations entre la gauche et le mitterrandisme : 36 % des Français seulement considèrent que « les socialistes français doivent continuer de se réclamer de l'héritage de François Mitterrand comme de celui de Jaurès et de Blum », 43 % pensent au contraire qu'ils doivent rompre. La distribution des opinions fait ressortir la position d'isolement des sympathisants du PS – 60 % revendiquent l'héritage – par rapport à toutes les autres sensibilités politiques[3].

A ceci s'ajoute la crise que traverse le Parti socialiste. Les élections européennes démontrent clairement que le Parti socialiste a perdu son statut de pôle dominant et fédérateur de la gauche socialiste[4]. Les deux listes présentant une offre nouvelle – conduites respectivement par Bernard Tapie et Jean-Pierre Chevènement – ont rassemblé à elles deux 14,5 % des suffrages, soit le score de la liste PS dirigée par Michel Rocard (14,8 %). Au baromètre SOFRES/*Figaro Magazine* de décembre 1994, 49 % des Français ont une mauvaise opinion du Parti socialiste contre 42 %. En octobre, après la convention sur l'emploi tenue par le parti, seuls 20 % des Français pensent que le Parti socialiste « a une politique de rechange », 67 % ne le croient pas[5].

Enfin et surtout, le Parti socialiste, à quelques mois de l'échéance présidentielle, n'a plus de leader présidentiable[6]. La défaite législative de mars 1993 avait déjà gravement compromis la présidentiabilité de Michel Rocard (indice - 36 en avril 1993), la déroute européenne l'atteint définitivement (indice - 53 en juin 94)[7] et sa cote d'avenir à la SOFRES

1. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « L'image de la gauche et de Jacques Delors à près de cinq mois de l'élection présidentielle », novembre 1994.

2. *Ibid*.

3. *Ibid*.

4. Voir Gérard Grunberg, « Les élections européennes de 1994 », *in* O. Duhamel et J. Jaffré, *L'état de l'opinion 1995*, Paris, Éd. du Seuil, 1994.

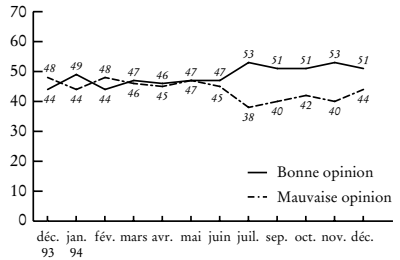
5. BVA/*Paris-Match*, « Le Parti socialiste », octobre 1994.

6. Voir Olivier Duhamel, « La valse des héros », *in* O. Duhamel et J. Jaffré, *L'état de l'opinion 1995*, *op. cit.*

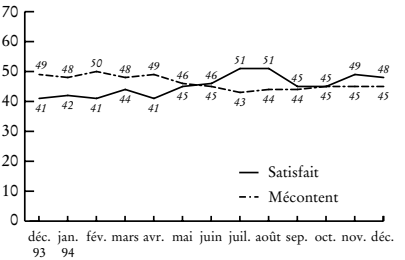
7. Baromètre présidentiel SOFRES/*Le Nouvel Observateur*.

Tableau 1 – *Les baromètres de popularité du président de la République*

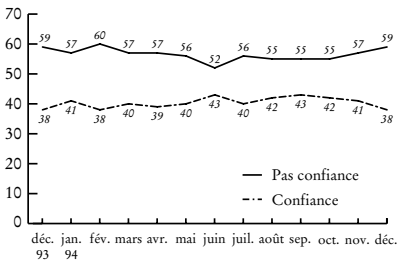
« Quelle opinion avez-vous de François Mitterrand en tant que président de la République ? » (BVA/*Paris Match*)



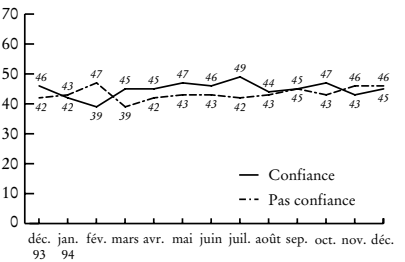
« Êtes-vous satisfait ou mécontent de François Mitterrand comme président de la République ? » (IFOP/*Journal du dimanche*)

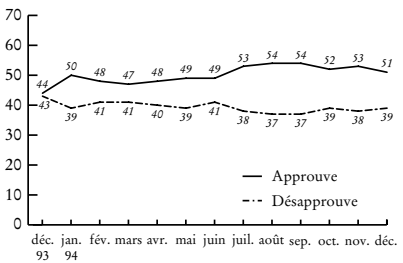


« Faites-vous confiance, plutôt confiance ou pas du tout confiance à François Mitterrand pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ? » (SOFRES/*Figaro Magazine*)



« Faites-vous confiance ou pas confiance au président de la République François Mitterrand pour affronter efficacement les principaux problèmes qui se posent au pays ? » (CSA/*La Vie*)





« Approuvez-vous ou désapprouvez-vous l'action de François Mitterrand comme président de la République ? » (GALLUP/*L'Express*)

s'effondre de 26 points entre mai et juin (26 % au lieu de 42 %). Les espoirs reportés du « candidat naturel » au « candidat potentiel » Jacques Delors sont brutalement déçus en décembre par le forfait déclaré du président de la Commission européenne. Au lendemain de cette annonce, 68 % des Français (65 % des sympathisants du PS) ont le sentiment que « la gauche a perdu toute chance de gagner l'élection présidentielle[1] ». Fin décembre, les quatre personnalités socialistes testées par CSA obtiennent de faibles niveaux de confiance comme président de la République : Jack Lang (32 % contre 64 %) ; Lionel Jospin (24 % contre 70 %) ; Pierre Joxe (16 % contre 75 %) et Henri Emmanuelli (12 % contre 77 %)[2].

C'est bien à une crise de confiance dans l'opinion que la gauche doit faire face. En novembre, 48 % des Français se déclarent hostiles à ce qu'elle revienne au pouvoir en 1995, 36 % seulement en sont partisans[3]. Sur quinze domaines pour lesquels est testée la confiance mise par les Français dans la gauche ou dans le RPR et l'UDF, quatre seulement font l'objet de jugements favorables à la gauche : le maintien des avantages sociaux (+ 16 en faveur de la gauche), la lutte contre l'exclusion (+ 8), la défense des libertés (+ 5) et la liberté de l'information et de la télévision (+ 1). Pour tous les autres, la droite l'emporte haut la main et tout spécialement dans les domaines qui concernent les fortes préoccupations des Français : « lutter contre l'insécurité et la violence » (+ 37 en faveur de l'UDF et du RPR), « permettre à l'économie française de faire face à la concurrence étrangère » (+ 33), «assurer le bon fonctionnement de l'économie » (+ 24), «créer des emplois » (+ 14).

La cohabitation banalisée

Les opinions favorables à l'égard de la cohabitation établies dès 1993 se maintiennent[4]. Pour 47 %, la période de cohabitation est « plutôt positive » pour la France (contre 38 %) et au terme de vingt et un mois d'exercice la satisfaction à l'égard de son fonctionnement demeure élevée : 70 % contre 28 %. Avec l'annonce de l'aggravation de l'état de santé du président à l'automne, le doute s'installe dans l'opinion quant au respect de l'équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif : en juillet, 53 % des Français se déclarent persuadés que François Mitterrand a conservé « l'essentiel de ses pouvoirs depuis la mise en place du gouvernement Balladur », mais en septembre ils ne sont plus que 47 % quand 48 % jugent qu'« il en a perdu l'essentiel ». Ce qui n'empêche pas 70 % des Français de souhaiter que le président achève son mandat à la date prévue.

Politiquement, l'affaire est entendue : 64 % des Français jugent que c'est la majorité UDF-RPR, plutôt que François Mitterrand et la gauche, qui sortira vainqueur de la nouvelle cohabitation, et Édouard Balladur en est pour 39 % des Français le principal bénéficiaire devant

1. BVA/*Paris-Match*, « La non-candidature de Jacques Delors », décembre 1994.

2. CSA/*France 3/France-Inter*, décembre 1994.

3. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « L'image de la gauche et de Jacques Delors à près de cinq mois de l'élection présidentielle », novembre 1994.

4. SOFRES/Groupe de journaux de province, « L'opinion des Français sur la deuxième cohabitation », septembre 1994.

toutes les autres personnalités politiques, y compris François Mitterrand (28 %). Institutionnellement, l'expérience de la cohabitation séduit, comme en 1993, environ quatre Français sur dix qui souhaitent qu'elle ait des effets durables sur le fonctionnement des institutions, 45 % attendant au contraire qu'après l'élection présidentielle « on en revienne au fonctionnement habituel de la Ve République ».

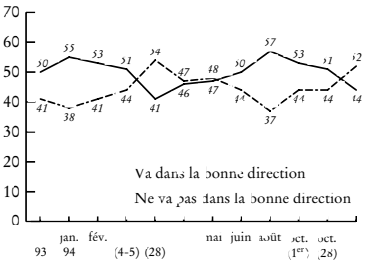
Le gouvernement malmené

La cohabitation fonctionne bien mais le bilan de l'action gouvernementale est globalement moins bien ressenti, dépendant des aléas de la conjoncture économique et sociale. Selon le baromètre Louis Harris/*Profession politique*, les jugements portés sur l'action gouvernementale se dégradent. En moyenne sur l'année 1994, 44 % des Français jugent que cette action « va dans la bonne direction » contre 50 % qui pensent qu'elle « va dans la mauvaise direction » (*tableau 2*). Sur les huit premiers mois de la cohabitation, la moyenne des jugements positifs était de 69 % contre 19 %. Le gouvernement connaît une période de forte turbulence entre mars et juin 1994, ouverte par le projet de décret instituant les Contrats d'insertion professionnelle (CIP). A partir d'octobre, les jugements se dégradent de nouveau et les opinions négatives redeviennent majoritaires en novembre (52 % contre 44 % de positives).

Réalisés en mars durant la période de plus forte tension sociale, les bilans à un an de l'action gouvernementale sont sévères : selon la SOFRES[1], 38 % des

Tableau 2 – *Le baromètre Louis Harris/* Profession politique *de l'action gouvernementale*

« De façon générale dans son action gouvernementale, diriez-vous que le gouvernement d'Édouard Balladur va dans la bonne direction ou ne va pas dans la bonne direction ? »

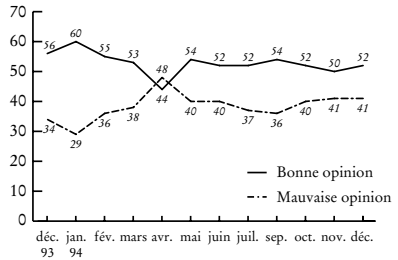


Français jugent le bilan globalement « plutôt positif » contre 50 % « plutôt négatif ». Ces résultats sont à peine meilleurs que ceux obtenus en mars 1987 par le gouvernement de Jacques Chirac (31 % en positif ; 53 % en négatif). Sectoriellement, les jugements sont sévères, sauf en ce qui concerne la sécurité, seul domaine pour lequel le gouvernement bénéficie d'un indice d'approbation positif (+ 14). L'opinion dominante (48 %) est que l'action gouvernementale bénéficie plutôt aux catégories favorisées qu'à l'ensemble des Français (40 %) ou aux catégories défavorisées (4 %). Sur ce point de l'équité de l'action, ces résultats sont encore très proches de ceux du gouvernement de Jacques Chirac en mars 1987. Au crédit du gouvernement, les Français considè-

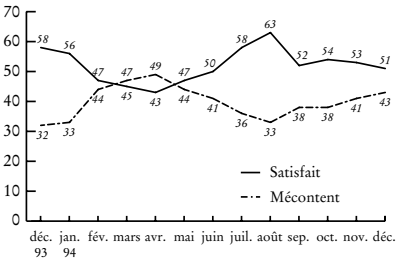
1. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, « L'image du gouvernement et l'état de la droite un an après sa victoire », mars 1994.

Tableau 3 – *Les baromètres de popularité du Premier ministre*

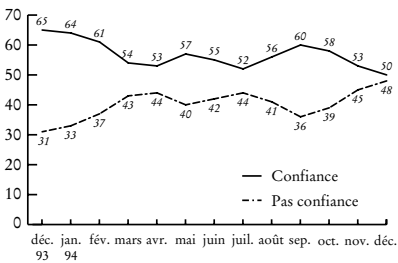
« Quelle opinion avez-vous d'Édouard Balladur en tant que Premier ministre ? » (BVA/*Paris Match*)



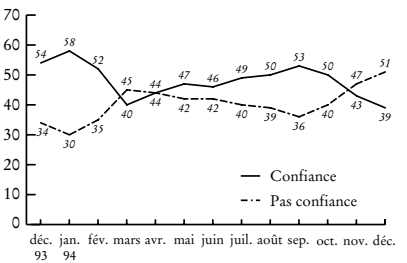
« Êtes-vous satisfait ou mécontent d'Édouard Balladur comme Premier ministre ? » (IFOP/*Journal du dimanche*)

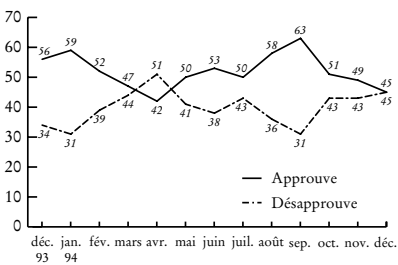


« Faites-vous confiance, plutôt confiance ou pas du tout confiance à Édouard Balladur pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ? » (SOFRES/*Figaro Magazine*)



« Faites-vous confiance ou pas confiance au Premier ministre Édouard Balladur pour affronter efficacement les principaux problèmes qui se posent au pays ? » (CSA/*La Vie*)





« Approuvez-vous ou désapprouvez-vous l'action d'Édouard Balladur comme Premier ministre ? » (GALLUP/*L'Express*)

rent cependant toujours qu'il respecte les engagements pris pendant la campagne électorale (52 % contre 42 %)[1].

Le Premier ministre préservé

Le caractère exceptionnel de la popularité d'Édouard Balladur, que nous expliquions dans notre chronique de l'année précédente par ses qualités de bon gestionnaire de la cohabitation et son image personnelle aussi peu partisane que possible, se confirme. La popularité moyenne du Premier ministre mesurée sur l'année 1994 par tous les baromètres est positive : le solde est de + 17 à la SOFRES, + 15 à BVA, + 12 à l'IFOP (*tableau 3*). Le recul des opinions positives par rapport à l'année 1993 est très limité (- 3 points pour l'IFOP ; - 5 points pour BVA) sauf à la SOFRES (- 10 points), où le niveau de confiance sur les huit mois de 1993 était particulièrement élevé (67 % en moyenne). Les turbulences du printemps 1994 qui affectent le gouvernement font certes fléchir la popularité du Premier ministre entre mars et juin sans toutefois menacer son solde positif. L'enquête réalisée par BVA[2] sur l'image d'Édouard Balladur, au moment où le bilan à un an de son gouvernement est sévèrement jugé, montre que les Français conservent leur confiance dans le Premier ministre : 57 % (contre 36 %), lui reconnaissant « la dimension d'un chef d'État », opinion que partagent encore 44 % des socialistes et 45 % des communistes. Son image de leader providentiel – «l'homme du renouveau pour l'UDF et le RPR » – est reconnue par près d'un Français sur deux (48 %), mais surtout 77 % des sympathisants UDF et 73 % de ceux du RPR. Au sein de l'électorat de la majorité, les traits d'image négatifs proposés par BVA ne l'atteignent guère : UDF et RPR récusent l'idée qu'« il a tendance à vouloir endormir les Français » (59 %), ou qu'« il pense trop à l'élection présidentielle ». Seul le fait qu'« il ne va pas assez loin dans les réformes » fait l'objet d'une critique majoritaire à l'UDF (59 %) et encore plus au RPR (67 %).

L'horizon présidentiel

La recomposition du paysage politique née des élections européennes de juin affecte la préparation de l'élection présidentielle. A gauche, le retrait du candidat naturel Michel Rocard s'accompagne d'une montée en puissance rapide de la candidature potentielle de Jacques Delors qui obtient à l'automne une audience dépassant largement le seul segment de l'électorat de gauche. A la question de la SOFRES « Pensez-vous que les personnalités suivantes feraient un bon président de la République ? », Jacques Delors fait jeu égal avec Édouard Balladur (50 %) en juin 1994, et prend la tête des présidentiables en novembre (65 % pour 58 % à Édouard Balladur). Les enquêtes d'intentions de vote présidentiel le donnent à ce moment gagnant devant Jacques Chirac (60 % contre 40 %) comme devant Édouard Balladur (52 % contre 48 %) au second tour[3]. Il incarne à ce moment, comme le note O. Duhamel, « le mythe d'un dépassement du clivage gauche-droite », avec ce que cela comporte de

1. BVA/*France Télévision/Europe 1/Paris-Match*, mars 1994.
2. BVA/*Paris-Match*, « L'image d'Édouard Balladur », mars 1994.
3. Baromètre SOFRES/*TF1/RTL*, « La perspective de l'élection présidentielle », juin et novembre 1994.

Tableau 4 – *La cote* SOFRES *des présidentiables*

« Pensez-vous que les personnalités suivantes feraient un bon président de la République ? »

	DÉCEMBRE 1994	NOVEMBRE 1994	RAPPEL OCTOBRE 1993
Jacques Delors	–	65	48
Édouard Balladur	66	58	68
Raymond Barre	50	33	39
Jacques Chirac	44	39	38
Charles Pasqua	34	32	27
Jack Lang	31	–	–
Martine Aubry	29	–	–
Philippe Séguin	28	26	24
Bernard Kouchner	27	–	–
Valéry Giscard d'Estaing	26	24	30
Michel Rocard	26	–	30
Lionel Jospin	21	–	–

fragilité pour une élection où justement ce clivage est déterminant.

L'affirmation de la présidentiabilité de Jacques Delors repose, en des termes nouveaux pour la majorité, la question de l'unité de candidature dès le premier tour. Elle remet à l'ordre du jour le recours à l'organisation de primaires. En juin, 57 % des sympathisants UDF-RPR pensent qu'un candidat d'union dès le premier tour donne à la majorité plus de chances de gagner la prochaine élection présidentielle, qu'un simple pacte d'alliance pour le second tour (33 %). Et 61 % (contre 17 % et 20 % d'indifférents) se déclarent favorables à l'organisation d'« un système de primaires permettant aux électeurs de désigner le candidat de leur famille politique[1] ». Pourtant, il n'y aura pas de dynamique d'opinion favorable à l'organisation de primaires. Interrogés de nouveau en octobre 1994, au moment où cette question est fortement débattue dans les médias, les sympathisants UDF-RPR déclarant une propension élevée à participer à d'éventuelles primaires sont à peine plus nombreux qu'en juin (19 % au lieu de 16 %), 69 % considérant toujours leur participation comme « peu probable » et 12 % (15 % en juin) comme simplement « probable[2] ».

Le renoncement de Jacques Delors à la candidature le 8 décembre, l'espace politique retrouvé en conséquence par la droite font sortir la question des primaires de l'agenda politique et bouleversent à nouveau les jugements portés par les Français sur la dimension présidentielle des leaders politiques. Au dernier baromètre SOFRES des présidentiables de l'année, Édouard Balladur

1. SOFRES/Groupe de journaux de province, « L'image de Jacques Chirac vue par les Français », décembre 1994.

2. SOFRES/*Le Figaro Magazine*, « L'opinion des Français sur l'organisation de "primaires" RPR-UDF », octobre 1994.

regagne 8 points et s'établit de nouveau en tête des personnalités avec 66 % d'opinions positives sur le fait qu'il ferait « un bon présidentiable ». Il devance ainsi de 16 points Raymond Barre et surtout de 22 points Jacques Chirac, candidat déclaré depuis novembre (*tableau 4*). L'image présidentielle du maire de Paris testée à la fin de l'année apparaît en effet globalement négative, en partie dégradée par rapport à celle dont il bénéficiait quelques semaines avant l'échéance présidentielle de 1988[1] : le courage lui est certes toujours reconnu dans les mêmes proportions (30 %), mais il est jugé moins compétent (19 % au lieu de 30 % en 1988) et moins moderne (16 % au lieu de 29 %). Il apparaît toujours « loin des préoccupations des gens » (29 % au lieu de 24 %), trop loin des réalités concrètes (27 % au lieu de 18 %). Ses capacités à maintenir les avantages sociaux, à rassembler les Français et à faire diminuer le chômage sont majoritairement contestées par les Français. Au total, 67 % des personnes interrogées contre 22 % ne souhaitent pas qu'il soit élu en mai 1995. Seul l'électorat du RPR lui reste majoritairement fidèle (55 % souhaitent son élection), tandis que celui de l'UDF se détourne nettement de lui (58 % hostiles à son élection). A quatre mois de l'échéance, les soutiens électoraux de Jacques Chirac paraissent singulièrement étroits par rapport à ceux d'Édouard Balladur[2]. Il paraît difficile de voir aujourd'hui qui pourrait menacer l'élection d'Édouard Balladur en mai prochain.

L'ÉTAT DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Les jugements portés par les Français sur la situation économique et sociale du pays sont un peu moins pessimistes en 1994 que dans les années précédentes. Il s'agit moins d'une impression d'amélioration que du sentiment que la situation a cessé de se dégrader. Si en novembre 1994 39 % des Français pensent que la situation s'est dégradée contre 58 % pour le même mois de l'année précédente, 16 % contre 6 % pensent qu'elle s'est améliorée[3]. L'impression de dégradation passe entre 1991 et 1994 de 76 % à 39 %. La même évolution concerne les perceptions de l'avenir. 50 % au lieu de 34 % en 1993 et 26 % en 1992 estiment que la situation va rester la même dans l'année qui vient, tandis que 22 % au lieu de 37 % en 1993 et 54 % en 1992 pensent qu'elle va se dégrader, 22 % au lieu de 20 % en 1993 et 8 % en 1992 pensant qu'elle va s'améliorer[4] (*tableau 5*). Toutefois, le mois de décembre paraît marquer une recrudescence du pessimisme, même si celui-ci demeure un peu inférieur au niveau de l'année précédente (Baromètres SOFRES et Louis Harris[5]).

1. SOFRES/Association pour les primaires à la française, « L'opinion des Français sur la réforme des primaires », juin 1994.

2. Voir, sur ce point, Jean-Louis Bourlanges, « Le maître du pouvoir et le roi de la jungle », *in* O. Duhamel et J. Jaffré, *L'état de l'opinion 1995*, *op. cit.*

3. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Le climat économique et social vu par les Français », novembre 1994.

4. SOFRES/*Challenges*, « Les choix des Français sur la politique à mener en 1995 », novembre 1994.

5. Baromètre SOFRES/*Le Figaro Magazine*, décembre 1994, et Baromètre Louis Harris/*Valeurs actuelles*, décembre 1994.

Tableau 5 – *Les perspectives économiques à travers les enquêtes de la* SOFRES.

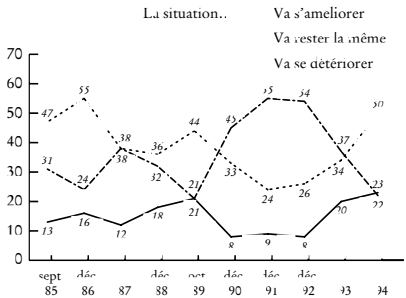


Tableau 7 – *L'évolution de la situation personnelle des Français à travers les enquêtes de la* SOFRES.

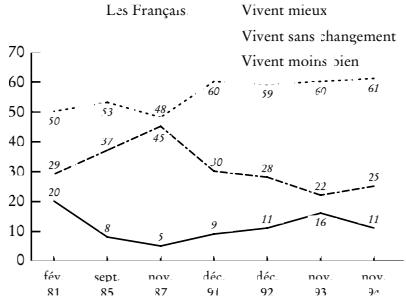
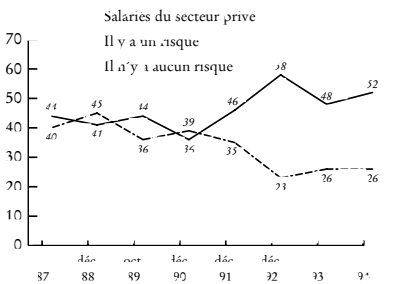


Tableau 6 – *L'évolution de la crainte du chômage à travers les enquêtes de la* SOFRES.



Cependant, si les Français perçoivent un arrêt de la dégradation de la situation économique générale, il n'en va pas de même pour ce qui concerne leur situation personnelle et celle de leur famille. L'angoisse du chômage est toujours dominante : 52 % des salariés du secteur privé – 21 % déclarant être au chômage – estiment qu'il y a un risque qu'ils perdent leur emploi dans les mois à venir, au lieu de 48 % en 1993 et 58 % en 1992 (*tableau 6*)[1]. Et 61 % des Français ont l'impression qu'ils vivent moins bien depuis quelques années, ce qui est le chiffre le plus élevé depuis 1981 (*tableau 7*)[2]. Enfin, 53 % ont l'impression que leur pouvoir d'achat a diminué en 1994, ce qui ne traduit aucune amélioration par rapport à l'année précédente[3]. Cette perception pessimiste s'accompagne de l'impression que les conflits sociaux seront nombreux dans les mois à venir[4].

La morosité ambiante génère ou favorise une demande accrue de protection, le rejet des partis politiques mais une demande de leadership, l'affaiblissement enfin des normes collectives.

1. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Le climat économique et social vu par les Français », novembre 1994.
2. *Ibid*.
3. *Ibid*.
4. Baromètre SOFRES/*Le Figaro Magazine*, décembre 1994.

Tableau 8

« Estimez-vous que l'État intervient trop, comme il faut ou pas assez dans la vie économique du pays ? »

	Rappel enquête *Sélection du Reader's Digest*/SOFRES décembre 1985	Rappel enquête *Le Figaro*/SOFRES avril 1990	Juin 1994
Trop	25	13	11
Comme il faut	23	26	22
Pas assez	29	48	53
Sans opinion	23	13	14
	100 %	100 %	100 %

La demande de protection

Au milieu des années quatre-vingt, l'heure était au libéralisme économique. Aujourd'hui, c'est la demande de protection adressée à l'État qui domine. En 1985, 29 % des Français estimaient que l'État n'intervenait pas assez dans la vie économique du pays, ils étaient 48 % en 1990 et sont aujourd'hui 53 % (*tableau 8*)[1]. Ce repli sous l'aile de l'État protecteur s'accompagne d'une méfiance accrue à l'égard de l'entreprise : 63 % des Français (contre 26 %) estimaient encore en 1990 qu'il fallait faire confiance aux entreprises et leur donner plus de liberté ; cette proportion n'est plus que de 45 % (contre 44 %) en 1994[2].

Il est donc peu étonnant que les Français soient aujourd'hui particulièrement attachés aux avantages acquis de l'État-providence : près des cinq sixièmes d'entre eux sont opposés à la suppression du SMIC, à la diminution des indemnités de chômage, à la suppression du RMI et à la limitation des remboursements par la Sécurité sociale en développant un système d'assurances volontaires[3]. Entre les deux tiers et les quatre cinquièmes d'entre eux se disent prêts à descendre dans la rue pour défendre ces acquis[4].

La demande de protection de l'État et l'attachement fort aux avantages acquis, qui s'accompagnent plus généralement d'une tendance au repli sur l'Hexagone, ont largement induit les clivages qui sont apparus ou se sont approfondis à l'occasion des élections européennes. Ces clivages ont traversé les électorats de gauche et de droite : en 1989, 29 % des Français craignaient les conséquences de la construction européenne contre 62 % qui ne la craignaient pas ; en 1994, la distribution des opinions entre les deux positions s'équilibre (46 %). La part de ceux qui craignent les conséquences de la construction européenne représente 66 % des électeurs communistes, 71 % de ceux de la liste Chasse-pêche, 59 % des électeurs de la liste de

1. SOFRES/*Le Figaro*, « Les valeurs idéologiques des Français », juin 1994.
2. *Ibid*.
3. *Ibid*.
4. IFOP/*L'Express*, « Les valeurs des Français », octobre 1994.

Philippe de Villiers et 79 % de ceux de la liste de Jean-Marie Le Pen[1]. Et si 35 % des Français, en 1994, déclarent que pour eux « la France, ça compte plus que l'Europe » – ce qui montre ainsi que la tendance au repli demeure minoritaire –, cette proportion est majoritaire dans les électorats des listes anti-européennes[2].

L'une des dimensions actuelles de l'antieuropéisme est l'hostilité au libre-échange, partagée par 51 % des Français contre 39 %[3]. La relation entre cette attitude hostile et le vote aux élections européennes est nette. Les électorats des listes communiste, frontiste, Chasse-pêche et de Villiers comprennent en majorité des électeurs hostiles au libre-échange[4]. L'offre électorale nouvelle constituée par la liste de Philippe de Villiers a permis à la fraction protectionniste de l'électorat de la majorité de marquer sa différence par rapport à la liste de Dominique Baudis, favorable à la construction européenne et au traité de Maastricht. Cette méfiance à l'égard du libre-échange économique est liée, en particulier dans les électorats des listes de Villiers et Le Pen, à la crainte que l'Europe ne permette pas de contrôler l'immigration[5]. Avec les progrès de l'intégrisme dans l'Islam, les Français sont plus réticents qu'hier à admettre la construction de mosquées dans les grandes villes (60 % hostiles en 1994 contre 55 % en 1990)[6].

Le rejet des partis

L'année 1994 a vu se creuser un peu plus la défiance des Français à l'égard des partis. 25 % d'entre eux s'estiment bien représentés par un parti politique (au lieu de 28 % en 1993) contre 70 % qui sont d'un avis contraire (au lieu de 65 %)[7]. L'image de la politique qui s'était améliorée au cours des deux dernières années s'est à nouveau dégradée : 53 % estiment aujourd'hui qu'il s'agit d'une activité peu honorable et 66 % que les hommes politiques se préoccupent peu ou pas du tout de ce qui préoccupe les gens.

Les grands partis de gouvernement ont particulièrement pâti de cette crise de confiance dans la politique. Aux élections européennes de 1994, 40 % seulement des électeurs ont voté pour la liste du Parti socialiste ou celle de l'UDF et du RPR. Selon le sondage post-électoral de la SOFRES, 47 % des cadres et professions libérales ont voté pour l'une de ces listes, mais seulement 37 % des professions intermédiaires, 31 % des employés et 22 % des ouvriers. Les listes protestataires ont ainsi obtenu leurs meilleurs résultats dans les classes populaires. Ceci conforte l'idée d'une cristallisation du clivage qui oppose ceux « d'en haut » et ceux « d'en bas »[8].

---

1. SOFRES, Sondage post-électoral des élections européennes, juin 1994.
2. IFOP/*Le Figaro et RMC,* SSU, juin 1994.
3. SOFRES/*Le Figaro*, « Les valeurs idéologiques des Français », juin 1994.
4. Voir Gérard Grunberg, « Les élections européennes en France », *in* O. Duhamel et J. Jaffré, *L'état de l'opinion 1995*, *op. cit.*
5. IFOP/*Le Figaro et RMC*, SSU, juin 1994.
6. SOFRES/*Le Figaro*, « Les valeurs idéologiques des Français », juin 1994.
7. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Les Français, la politique et la représentation », octobre 1994.
8. Voir Jérôme Jaffré, « Les élections du 12 juin 1994 », *Pouvoirs*, n° 71, Paris, Éd. du Seuil, 1994, p. 144.

Le rejet des partis se lit dans la relative indifférence dont feraient preuve les Français dans l'hypothèse de leur suppression : 36 % contre 60 % descendraient dans la rue pour s'y opposer[1]. Certes, 69 % des Français reconnaissent que les partis politiques sont utiles au bon fonctionnement de la démocratie[2], mais ils ne sont pas prêts pour autant à contribuer à leur financement : à la question « Personnellement, accepteriez-vous une légère augmentation des impôts et des taxes pour financer les partis politiques et les campagnes électorales si cela permettait une moralisation complète de la vie politique ? », les réponses négatives atteignent 76 %[3]. Le refus est le plus fort chez les ouvriers (88 %) et relativement le moins élevé chez les cadres et les professions intellectuelles (60 %). Hostiles, aussi bien au financement par le budget de l'État qu'à celui par les entreprises, les Français sont en revanche favorables aux dons des particuliers, à condition qu'ils ne donnent pas droit à des déductions fiscales. Ce phénomène de distance à l'égard des partis en France n'est pas nouveau, mais il s'est aggravé au cours des dernières années.

La demande de leadership

Si le rejet des partis politiques est largement répandu dans l'opinion, en revanche la tendance à la personnalisation de la vie politique est croissante. On observe la percée électorale de personnalités politiques nouvelles qui doivent davantage leur popularité à eux-mêmes et à leurs capacités médiatiques qu'aux organisations qui les soutiennent. C'est le cas de Bernard Tapie et de Philippe de Villiers. Le premier incarne une protestation de type populiste, le second une protestation de type moralo-nationaliste.

Cependant, il serait erroné d'interpréter ces phénomènes comme traduisant le fait que les Français entendent remplacer les grands partis traditionnels et les leaders qui les représentent par de nouveaux leaders protestataires, voire populistes, totalement dégagés de toute structure partisane. Dans cette période de doutes et de pertes de repères, le besoin de leadership des Français ne revêt pas principalement un caractère « anti-système ». Les deux leaders les plus populaires cette année, les deux seuls « présidentiables » indiscutables, sont deux hommes – Jacques Delors et Édouard Balladur – qui se tiennent éloignés de toute tendance populiste, centrant au contraire leurs discours sur les efforts nécessaires plutôt que sur les promesses d'amélioration rapide de la situation. Tout en protestant, notamment à l'occasion de scrutins intermédiaires, les Français réclament un leadership fort et compétent qui leur inspire confiance (« Trust ») pour diriger le pays. Certes, ces deux hommes ne sont pas des chefs de partis, mais ils ne sont pas non plus des hommes nouveaux dans l'action politique, ni des hommes seuls. Édouard Balladur bénéficie de sa position de Premier ministre et de chef de la majorité, dispose de puissants soutiens au sein de l'UDF et de l'appui de personnalités importantes du RPR ; Jacques Delors, jusqu'à son retrait de la course présidentielle, était

1. IFOP/*L'Express*, « Les valeurs des Français », octobre 1994.
2. BVA/Éditions Balland, *La Politique autrement*, mai 1994.
3. SOFRES/*L'Express*, « Les Français face à la corruption », novembre 1994.

encouragé par l'Élysée et soutenu par le Parti socialiste. C'est donc le réaménagement de la relation entre les partis et les leaders charismatiques, ou au moins inspirant confiance, qui est souhaité par les Français. De ce point de vue, la question des « primaires » resurgira nécessairement dans l'avenir, les grands partis ayant démontré qu'ils ne maîtrisent plus efficacement le processus de sélection de candidats à l'élection présidentielle. L'existence dans le paysage politique de leaders de premier rang ayant la confiance d'une majorité de Français a certainement joué un rôle dans l'amélioration du fonctionnement de la démocratie ressentie par les Français[1]. Ce sentiment qui était de 37 % sous le gouvernement d'Édith Cresson a progressé régulièrement depuis cette date pour atteindre 54 % en 1994, c'est-à-dire à peine moins que le niveau de satisfaction record de l'année 1989 qui était de 60 %.

La crainte d'une fracture sociale

La société française apparaît aujourd'hui divisée pour 89 % des Français. Les divisions sociales les plus importantes à leurs yeux sont la distinction entre les gens aisés et les exclus (66 %), entre les actifs et les chômeurs (55 %) et entre les Français et les immigrés (52 %)[2]. Il est intéressant de noter que l'âge introduit des variations sensibles dans la perception des différents facteurs de division sociale. Ainsi, le clivage entre actifs et chômeurs est d'autant plus perçu comme facteur de division sociale que les personnes interrogées sont jeunes : 65 % des moins de 25 ans contre 41 % seulement des plus de 65 ans. Mais les plus jeunes et les plus âgés se rejoignent pour percevoir la distinction jeunes/vieux comme un autre facteur de division sociale.

La perception des dangers les plus graves qui menacent la société française varie également avec l'âge : ainsi la drogue, l'alcoolisme, les accidents de la route sont d'autant plus cités que les personnes sont plus âgées, tandis que les jeunes sont les plus nombreux, relativement, à citer le SIDA, le chômage, l'exclusion et la peur de l'avenir.

L'affaiblissement des normes sociales

Les difficultés particulières des jeunes, jointes à une socialisation plus permissive que celle des générations précédentes, génèrent chez eux des attitudes et des comportements plus individualistes que ceux de leurs aînés, plus détachés des normes sociales traditionnelles. Ainsi le mariage n'est plus considéré par les jeunes comme indispensable pour fonder une famille, ou comme une institution nécessaire[3]. De même, ils déclarent plus fréquemment des comportements déviants (fauche et resquille). La construction d'un indice de « fréquence de tricherie » permet d'observer une forte relation entre cette fréquence et l'âge[4]. En l'absence de référence dans le temps, il est cependant impossible de

1. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Les Français, la politique et la représentation », octobre 1994.

2. SOFRES/*Le Monde* et *RTL*, « La société française entre unité et division », décembre 1994.

3. Voir Olivier Duhamel et Jérôme Jaffré, *op. cit.*, p. 183.

4. Voir Christophe Nadaud, « Fraude, tricherie et corruption », *in* O. Duhamel et J. Jaffré, *op. cit.*, p. 213-230.

trancher entre phénomène de génération ou d'âge. Mais il est permis de privilégier l'hypothèse de la génération, qui annoncerait une modification profonde des comportements sociaux. Cette modification a eu d'ailleurs une traduction électorale à l'occasion des élections européennes : plus l'« indice de tricherie » établi par la SOFRES est élevé, plus augmente la fréquence du vote pour Bernard Tapie et pour les listes écologistes qui ont les électorats les plus jeunes, tandis que diminue la propension au vote pour la liste de Villiers dont l'électorat est le plus âgé[1].

Ces phénomènes permettent d'éclairer les attitudes des Français à l'égard de la corruption. Si 47 % des Français se disent indignés à propos des affaires sur le financement des partis politiques, 36 % estiment que l'on fait beaucoup de bruit pour rien et 13 % sont indifférents[2]. Pour la grande majorité des Français, les phénomènes de corruption sont inévitables. Et 53 % d'entre eux pensent qu'il n'y a pas d'augmentation de la corruption mais qu'on en parle plus, seuls 28 % ayant le sentiment d'une augmentation de la corruption. Mais la donnée la plus notable est celle-ci : si 45 % estiment qu'il vaut mieux un homme politique honnête mais peu efficace, 39 % font en revanche passer l'efficacité avant l'honnêteté. Ici la relation avec l'âge est surprenante de netteté : 54 % des moins de 25 ans privilégient l'efficacité contre 22 % des plus de 65 ans.

Plus largement, il semble que l'individualisme montant concourt à l'affaiblissement, dans la situation de crise, des réflexes collectifs de solidarité. Après plusieurs années d'efforts et, pour beaucoup de foyers, de graves difficultés, le thème du « chacun pour soi » peut faire des adeptes. Notons à ce propos qu'aux élections européennes, les différences entre les électorats Rocard et Tapie apparaissent en particulier sur les questions de la solidarité, de l'aide au Tiers-Monde, de l'importance accordée à la réussite matérielle personnelle et de l'attitude à l'égard de la compétition. Sur tous ces items, les électeurs de Bernard Tapie sont moins proches des valeurs traditionnelles de la gauche que l'électorat de Michel Rocard. Les Français dans leur ensemble sont moins disposés que par le passé à prendre en compte les intérêts collectifs par rapport à leurs intérêts individuels. Ainsi, 41 % contre 33 % en 1993 ne sont pas prêts à « faire des sacrifices et à renoncer, au moins provisoirement, à leurs revendications », 47 % contre 55 % en 1993 ayant l'attitude inverse[3]. Jamais, depuis 1983, le refus des sacrifices n'a été aussi élevé. La fracture sociale en atomisant la société a ainsi contribué fortement à affaiblir la conscience collective et à accroître le scepticisme sur les mécanismes de la solidarité. Quel qu'il soit, le président élu en mai 1995 devra apporter une réponse politique à cette situation.

1. *Ibid*.
2. SOFRES/*L'Express*, « Les Français face à la corruption », novembre 1994.
3. SOFRES/Groupe de journaux de province, « Le climat économique et social vu par les Français », novembre 1994.

JACQUES ROLLET

RAYMOND ARON ET LA THÉORIE DU POLITIQUE

Raymond Aron est mort le 17 octobre 1983[1]. Il est désormais possible, plus de dix ans après sa disparition, d'avoir une perspective d'ensemble sur son œuvre et de mieux évaluer son apport à la vie politique et intellectuelle. La fin idéologique du léninisme dans les pays de l'Est européen, le profond déclin électoral des partis communistes d'Europe de l'Ouest ne font que rendre plus actuel un auteur qui fut longtemps mis au ban de l'intelligentsia française alors même qu'il était célébré dans le monde anglo-saxon.

Une relecture de l'ensemble de son œuvre permet de percevoir à quel point il fut, sans relâche, préoccupé par la chose « politique ». Depuis l'*Introduction à la philosophie de l'histoire*[2] jusqu'à *Les Dernières Années du siècle*[3], ses publications témoignent de la volonté de penser le politique à partir d'une analyse minutieuse de la pratique française, européenne et mondiale. C'est dans cette volonté de penser la pratique que son apport est sans doute le plus utile pour l'élaboration d'une théorie du politique. Ce qu'on appelle la théorie politique est sans aucun doute le domaine le plus difficile mais aussi le plus passionnant de la science politique.

Il suffit de consulter la somme qu'a produite Jean Leca[4] au début du traité dont il a dirigé la publication pour mesurer la complexité de ce donné situé à l'intersection de la société générale, de la science politique, de la philosophie politique. La complexité de la théorie politique réside précisément dans le fait qu'elle couvre un domaine immense où la maîtrise du contenu n'est pas moins difficile que la mise au point épistémologique que suppose sa présentation.

Un ouvrage récent et prometteur[5] se confronte d'ailleurs à cette difficulté à partir d'une réflexion approfondie sur le concept de société civile. Ses auteurs se réfèrent essentiellement à Jürgen Haber-

1. Voir la biographie de Nicolas Baverez, Paris, Flammarion, 1993.
2. Paris, Gallimard, 1939.
3. Paris, Julliard, 1984.
4. « La théorie politique » in *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, t. I.
5. Jean L. Cohen et Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press, 1992.

mas dont ils jugent l'apport essentiel (ce qui n'est pas pour nous déplaire)[1].

L'apport de Aron, achevé dix ans plus tôt, ne pouvait tenir compte du renouveau de la société civile, particulièrement manifeste dans les années 1985-1991 dans les pays de l'Est ; il est par contre plus directement pertinent pour la compréhension de la spécificité du politique comme ordre de l'agir en situation. Relevons à cet égard la mise au point lumineuse de Gérard Mairet dans l'introduction à son petit ouvrage : *Les Grandes Œuvres politiques*[2]. Ce texte, intitulé « Le monde tel qu'il est, et l'objet de la théorie politique », rappelle excellemment que la politique est de l'ordre de l'agir, donc qu'elle est de l'ordre de la moralité et que celle-ci relève de la structure de l'État. L'agir, la moralité, l'État sont articulés dans ces deux phrases clés : « L'action politique consiste à faire vivre la moralité dans le monde tel qu'il est » et la politique est « l'action d'une communauté en vue de se procurer une liberté égale à tous les hommes qui la composent »[3].

Aron a toujours voulu rendre compte de l'agir politique dans le monde tel qu'il était et non pas tel qu'on pouvait le rêver. Il a été préoccupé par les conditions de maintien d'une liberté pour tous dans un État qui doit respecter le pluralisme. Il a contribué à l'élaboration d'une théorie de la politique effective. C'est sur ces bases qu'il s'est opposé au marxisme comme à la démarche sartrienne qui furent, selon lui, deux manières de méconnaître le politique.

Il n'était pas pour autant question pour lui de dénier à la philosophie son rôle dans cette élucidation. La fécondité de son œuvre réside précisément dans le fait qu'elle est le fruit d'une double compétence, philosophique et sociologique, dans laquelle l'œuvre théorique en science politique risque toujours d'être tronquée : « Toute sociologie, toute macrosociologie en tout cas, garde encore des éléments de critique sociale et d'interprétation philosophique. Peu importe ici que ce noyau authentiquement scientifique puisse ou non être isolé par l'épistémologie[4]. »

Aron a toujours insisté sur le fait que la théorie politique était équivoque car ses concepts n'en étaient pas soustraits à la controverse[5]. Nous rendons compte de cette lucidité et de cette modestie en présentant la contribution de l'auteur selon quatre entrées : les fondements théoriques de la problématique aronienne, le libéralisme de Aron, son analyse du politique comme domaine, le « penser politique » de Aron.

I. Les fondements théoriques de la problématique aronienne

Les bases théoriques de la démarche de Raymond Aron sont établies très tôt. Sa thèse de 1938, *Introduction à la philosophie de l'histoire*[6], les contient pratique-

1. Voir J. Rollet, « J. Habermas et la théorie politique », *Pouvoirs*, n° 53, Paris, PUF, 1990.
2. Le Livre de poche, Références, 1993.
3. *Op. cit.*, p. 8.
4. R. Aron, *De la condition historique du sociologue*, Paris, Gallimard, 1971, p. 65-66.
5. *Paix et Guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p. 62.
6. *Introduction à la philosophie de l'histoire*, Paris, Gallimard, 1948 (nous nous référons à cette édition).

ment toutes. Dans cette même année, il a publié deux études sur la sociologie et la philosophie allemandes, *La Sociologie allemande contemporaine*[1] et *Essai sur une théorie de l'histoire dans l'Allemagne contemporaine, la philosophie critique de l'histoire*[2]. Il fait ainsi connaître aux Français la pensée de Max Weber qu'il admire et à laquelle il doit beaucoup, ce qui ne l'empêchera pas d'avoir à son égard une liberté critique.

La thèse a donné lieu à une soutenance mémorable en Sorbonne[3] si l'on songe qu'elle mettait en cause le positivisme et la pensée de Durkheim alors même que P. Fauconnet, C. Bouglé et M. Halbwachs, membres du jury, étaient disciples de ce dernier. Aron, dans cet ouvrage, s'intéresse à la fois aux problèmes posés par la connaissance de l'histoire se faisant et à ceux de l'action faisant l'histoire. Il s'agit pour lui d'opérer une médiation entre la philosophie théorique et la philosophie pratique et, par là même, de jeter les bases d'une science politique, en montrant l'impossibilité d'une philosophie marxiste de l'histoire. Cela le conduit à une démarche extrêmement balancée ; l'historien ne peut en effet atteindre la vérité d'une époque qu'en l'arrachant à la sienne propre. De son côté, l'homme d'action tente de surmonter la relativité de l'histoire par l'absolu de la décision. Le savant, tenant compte de ces données, ne peut avoir de neutralité axiologique alors même qu'il a une volonté d'objectivité. Le problème est bien de résoudre l'antinomie entre une conception scientiste de la politique et le pur décisionnisme. Les éléments principaux de cette tentative sont présentés ci-dessous en quatre points.

1. Compréhension et explication

Aron emprunte à Dilthey cette distinction fondamentale en rappelant l'affirmation classique de ce dernier : « Nous expliquons la nature et nous comprenons l'homme. » Dilthey distinguait en effet sciences de la nature et sciences de la culture. Il inspirera la démarche herméneutique en histoire, philosophie et théologie. Weber reprendra cette distinction et la mettra au fondement de son œuvre sociologique. Aron s'inscrit donc résolument dans cette lignée quand il écrit : « Nous parlons de compréhension lorsque la connaissance dégage une signification qui, immanente au réel, a été ou aurait pu être pensée par ceux qui l'ont vécue et réalisée » (*Introduction à la philosophie de l'histoire*, p. 51).

L'historien dont Aron cherche à théoriser la démarche a affaire à des faits humains qui sont des produits de projets, d'intentions. Ils s'inscrivent dans une conduite se rattachant à la poursuite de buts. C'est donc bien la compréhension qui est requise. Mais retrouver les motifs d'une décision ne suffit pas. La connaissance de la psychologie des acteurs est utile, mais il faut aller plus loin, remplacer l'acte considéré dans une totalité, dans le contexte qui peut rendre compte des raisons qui ont conduit à son accomplissement. On est donc en présence d'un cercle herméneutique, d'un va-et-vient entre l'acte et son contexte. La compréhension, pour riche qu'elle soit, atteint là ses limites. On peut en relever trois :

1. Paris, Alcan, 1935.
2. Paris, Vrin, 1938.
3. Lire le récit fait par Raymond Aron dans ses *Mémoires*, Paris, Julliard, 1993.

– la régression nécessaire dans l'analyse de l'acte à celle de son contexte est potentiellement à l'infini ;

– la compréhension est relative à l'historien, à sa culture, à ses centres d'intérêt ;

– mettre fin au va-et-vient entre la partie et le tout supposerait un esprit capable d'embrasser la totalité du devenir humain, et donc situé hors de l'histoire, ce qui est impossible, il faut donc trouver un substitut aux limites de la compréhension et passer de celle-ci à l'explication. Expliquer un fait va consister à le situer dans l'unité d'un devenir en l'intégrant dans la trame d'un déterminisme causal. La tentative existe. On la trouve dans la causalité sociologique et la causalité historique ; leur examen permettra de repérer les limites de cette causalité et donc de l'explication.

2. Les causalités, historique et sociologique, et leurs limites

Aron développe longuement, dans l'*Introduction*, cette analyse des deux types de causalité. Nous nous contentons ici de mettre en valeur la trame de l'argumentation, décisive pour le statut des sciences humaines et l'approche du politique. Pour qu'un rapport de causalité puisse être démontré, il faut bien que le lien de causalité soit perceptible et vérifiable, c'est-à-dire conforme à une règle de succession. La cause est en fait l'antécédent constant, la régularité étant comprise comme signe de nécessité. On peut parler de causalité quand on a établi des liens nécessaires en observant des régularités.

Aron, sur ces bases, commence par analyser la causalité historique, c'est-à-dire l'analyse des causes d'un fait unique qui s'est produit dans le passé. Il se réfère sur ce point à l'analyse weberienne, substitut de l'expérimentation, impossible en histoire. Il s'agit de se demander ce qui se serait passé si un événement jugé important n'avait pas eu lieu. Si les Grecs avaient été vaincus par les Perses à la bataille de Marathon, la culture occidentale serait-elle ce qu'elle est aujourd'hui ? Si le débarquement allié n'avait pas eu lieu le 6 juin 1944, quel serait l'état de la France aujourd'hui ?

On aboutit ainsi à une probabilité : si l'événement ne s'était pas produit, la défaite française avait toute chance de se produire. L'étude de la causalité historique appelle celle de la causalité sociologique. La sociologie est définie ici comme la discipline qui dégage des relations générales entre les faits historiques. Le sociologue ne doit jamais oublier qu'il construit son objet en isolant certaines données du réel dont il veut rendre compte. La cause sociologique est repérée comme étant l'antécédent constant du donné à expliquer. Ainsi Durkheim étudiant le suicide comme phénomène social prétend en dégager les causes exclusivement sociales par la méthode des variations concomitantes afin d'isoler l'élément qui est antécédent constant. N'oublions cependant jamais, dit Aron, qu'on n'obtient que des données probables et non certaines… S'il apparaît acquis, à partir des études de Durkheim, que le célibat augmente la fréquence des suicides, et que les crises politiques la diminuent, il ne faut pas oublier qu'on est dans l'ordre de la probabilité interne au phénomène étudié. Par rapport à tel ou tel individu, le célibat ou la crise politique ne font que traduire une « chance » accrue d'un événement : le suicide ou non-suicide. Il y a bien d'autres données personnelles qui interviennent et qui échappent à l'analyse en termes de causalité. (On peut à

cet égard appliquer ces réflexions à l'analyse contemporaine du comportement électoral, pour lequel la causalité sociologique est de plus en plus sujette à caution, eu égard au caractère déterministe que certains lui prêtaient.)

Histoire et sociologie s'appellent en fait mutuellement. En un sens, la causalité sociologique est première. Il faut en effet disposer d'une règle pour démontrer la nécessité d'une conséquence déterminée. Mais, en retour, il faut d'abord avoir analysé la situation concrète pour pouvoir dégager les éléments généralisables, d'où le rôle de l'historien.

Il faut donc conclure que, dans le domaine des sciences sociales, la compréhension est absolument nécessaire. Il y a complémentarité réciproque des deux démarches : la compréhension partant du projet de rendre intelligible la singularité vise la totalité ; l'explication tentant de reconstruire la totalité se clôt par l'appel à la compréhension de ce qu'il y a de singulier dans l'histoire. La connaissance historique et sociologique est appelée à réconcilier ce que les dogmatiques de la totalité ou de la singularité absolues divisent.

3. L'action humaine

S'il n'y a pas de déterminisme social absolu, l'action et la décision humaines retrouvent tout leur poids. L'histoire est le lieu de la liberté parce qu'elle n'est pas écrite d'avance. La politique a donc en tant qu'action un caractère structurellement historique. Trois illusions empêchent certains de le reconnaître : celle des scientistes qui imaginent une science de la société ou de la morale qui fonderait un art rationnel, celle des rationalistes qui pensent que la raison pratique détermine la vie collective, celle des pseudo-réalistes qui prétendent se fonder sur l'expérience historique et accablent les idéalistes de leur mépris en soumettant en fait l'avenir à un passé, reflétant en fait leur scepticisme. On ne peut appliquer aux rapports de la théorie et de la pratique le schéma de la technique industrielle ou médicale. Il faut savoir qu'il n'y a pas de politique scientifique. On choisit, pour un moment et à un moment, une orientation qui ne peut réunir toutes les qualités. La science est toujours partielle et, dans l'ordre politique, elle se subordonne à des volontés contradictoires.

On peut simplement reconnaître l'antinomie existant entre une politique de l'entendement et une politique de la raison. Le politicien de l'entendement est comme le pilote qui naviguerait sans connaître le port (*Introduction…*, p. 331). Il n'y a pas, pour lui, d'avenir assuré ou fatal. Le politicien de la raison prévoit le terme de l'évolution. C'est par exemple le marxiste qui « connaît » la disparition à venir du capitalisme. Il s'agit là de deux types idéaux, marquant deux attitudes contraires.

L'action ne peut, en tout état de cause, échapper à la décision, qui constitue le caractère irréductible de l'homme. Découvrant la situation dans laquelle il vit, celui-ci ne la reconnaît sienne qu'en l'acceptant ou en la refusant, en déterminant donc celle où il veut vivre. La politique comme action implique des actes de vouloir : « Ainsi seulement l'individu surmonte la relativité de l'histoire par l'absolu de la décision et intègre à son moi essentiel l'histoire qu'il porte en lui et qui devient la sienne » (*Introduction…*, p. 337).

Mais, du coup, il n'y a pas de vérité de l'histoire dans l'histoire, dans la mesure où elle est le fruit d'actions humaines toujours limitées par la triple dialectique

du passé et de l'avenir, du savoir et du vouloir, du moi et des autres.

4. La question des valeurs

Redonner à l'action et à la décision leur place dans l'étude de la politique, c'est immanquablement être amené à se poser la question de l'évaluation des conduites humaines. Le sociologue peut-il être neutre dans son étude ? Telle est la question qui parcourt l'histoire de la sociologie et de la science politique, qu'elle soit posée par les chercheurs ou passée sous silence par peur du débat ou idéologie positiviste.

Aron s'est situé à cet égard. Il l'a fait tout particulièrement dans l'introduction au texte de Weber, *Le Savant et le Politique*[1]. Weber ayant prétendu tenir sa démarche sociologique à l'écart des jugements de valeur, Léo Strauss lui fait une objection formulée en ces termes par Aron : « L'interdiction des jugements de valeur est, en tant que telle, dénuée de signification parce que l'historien ou le sociologue ne pourrait la respecter sans compromettre la qualité de sa science[2]. » Sur ce point, Aron donne raison à Léo Strauss, en prenant des exemples : « Un historien, ou un sociologue, incapable de faire la distinction entre un vrai prophète et un charlatan, serait du même coup incapable d'une compréhension authentique. Un historien de l'art, qui ne distinguerait pas entre les tableaux de Léonard de Vinci et ceux de ses imitateurs, laisserait échapper le sens spécifique de l'objet historique, c'est-à-dire la qualité de l'œuvre. Un sociologue, qui mettrait dans le même sac Washington et Hitler, Boulanger et Charles de Gaulle, un politicien uniquement intéressé à la puissance et un homme d'État passionné de la grandeur de sa patrie, finirait par tout confondre sous prétexte de ne pas prendre parti » (p. 32). Autrement dit, le sociologue ne peut s'empêcher de faire des comparaisons entre les acteurs politiques qu'il étudie. Cela ne nuit pas à la rigueur scientifique mais souligne le fait qu'en matière de sciences humaines la neutralité est impossible quand on étudie des régimes que la morale commune réprouve. Une science qui ne peut reconnaître le caractère inhumain du totalitarisme n'est pas une science humaine, tant il est vrai qu'en politique les faits et les valeurs sont liés.

Le sociologue, selon Aron, ne diffère pas de l'homme de la rue en ce sens qu'il n'aurait pas de préférences : « Il devrait simplement en différer par la considération de l'ensemble, par l'aveu des défauts inséparables du régime qu'il choisit, par la reconnaissance des vérités propres au régime qu'il combat. Le sociologue s'efforce d'être scientifique non par la neutralité mais par l'équité[3]. » La science n'apporte pas, selon lui, une vérité de l'action, mais elle permet de juger ceux qui se laissent arbitrairement fasciner par un aspect du réel, enclins par fanatisme à tout sacrifier à une valeur.

C'est à partir d'une telle position théorique qu'il tente de dépasser l'antinomie du positivisme et du relativisme, qui peut se formuler ainsi : thèse positiviste : toute connaissance historique doit

1. M. Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, coll. «10/18 », Introduction de Raymond Aron.

2. *Ibid.*, p. 32. La critique formulée par Strauss peut être retrouvée dans *Droit naturel et Histoire*, Paris, Plon, 1954, p. 68.

3. *Études politiques*, Paris, Gallimard, p. 27 (article « Science et conscience de la société »).

consister à reproduire le passé tel qu'il a été en réalité ; antithèse relativiste : toute connaissance historique est l'affirmation d'une perspective à partir de laquelle le passé est recréé selon la logique purement subjective d'une interprétation.

Aron s'oppose au positivisme car le travail d'interprétation suppose des choix : mais alors la possibilité de reconnaître à une interprétation une plus grande validité qu'à une autre dépend de la reconnaissance de certaines valeurs. Une orientation sera d'autant plus objective qu'elle sera liée à des valeurs pouvant être partagées par l'ensemble de l'humanité.

Se pose ici la question théorique la plus difficile, celle qui consiste à justifier philosophiquement la démarche aronienne. Il semble qu'elle relève, en tant que théorie de la connaissance historique et sociologique, d'une critique de la faculté de juger au sens kantien.

Aron, en effet, émet des jugements sur l'homme dans l'histoire. Il requiert l'assentiment de tous alors qu'il ne peut prouver la vérité de ce qu'il dit. Ce qu'il énonce peut être l'objet d'un débat. Cela n'est pas purement subjectif sans pour autant s'imposer.

La solution de l'antinomie de la connaissance historique, au-delà du positivisme et du relativisme, est analogue à celle de l'antinomie du goût dans la *Critique de la faculté de juger*. Le moment d'universalité fait que le jugement dans ces deux cas (connaissance historique et esthétique) ne saurait être confondu avec le jugement sur l'agréable, purement subjectif. Il se situe dans les principes de la réflexion, c'est-à-dire dans l'idée universelle de la raison sous laquelle le jugement englobe le donné pour lui donner un sens. Les principes du jugement ne sont pas arbitraires. Ils sont valables pour tous dans la mesure où ils procèdent de la structure même de la raison. Ils sont donc intersubjectifs, appelés à être partagés. Ainsi le relativisme peut être surmonté, mais dans la mesure où je ne peux prouver la vérité de mon jugement, il demeure subjectif et, en ce sens, le positivisme est évité. On peut donc conclure en disant qu'il y a bien, comme le pense Aron, une dimension d'objectivité dans le travail de l'historien et du sociologue, mais c'est celle d'une exigence d'universalité appelant une discussion dans un espace d'intersubjectivité[1].

II. Un libéralisme tempéré

Aron a toujours refusé les extrêmes, décelant dans le déséquilibre une erreur fondamentale d'analyse due à l'idéologie absolutisée. On ne peut bâtir une théorie du politique ni sur le marxisme ni sur le libéralisme absolu. A travers ces deux refus, on peut percevoir une conception de l'homme en société dans une histoire qui ne doit pas être idolâtrée.

1. L'erreur marxiste

Aron a toujours accordé beaucoup d'importance à la pensée de Marx et aux conséquences politiques qu'elle a entraînées. Il n'a jamais écrit le grand ouvrage qu'il projetait sur cet auteur, mais son œuvre comporte de nombreuses études critiques du marxisme. Nous nous réfé-

1. Nous sommes redevables à l'article de S. Mesure, « De l'antipositivisme à l'antirelativisme », *Commentaire,* n° 35. On peut consulter également L. Ferry et A. Renault, *La Pensée 68*, Paris, Gallimard, p. 93-98, « Pour le pluralisme interprétatif ».

rons ici essentiellement à l'*Introduction à la philosophie de l'histoire* et à *L'Opium des intellectuels*[1]. Le marxisme se veut philosophie de l'histoire, philosophie de l'unité totale du devenir humain ; il prétend donc nous livrer un savoir absolu sur l'histoire. Aron s'attache à exposer sa logique et à la déconstruire, dans une démarche qui s'apparente à la critique kantienne des illusions métaphysiques dans la *Critique de la raison pure*. Le dogmatisme marxiste repose d'abord sur une eschatologie. Le devenir de l'histoire est prédéterminé par sa fin. L'état final, la société sans classes, justifie tout ce qui l'aura précédé. L'histoire est entièrement déterminée par son terme. Cette conception s'appuie sur des principes philosophiques selon lesquels l'homme est entièrement défini par le travail. La fin de l'exploitation économique réconciliera la particularité humaine avec l'universalité, par la disparition de l'État, la fin de l'aliénation économique étant la fin de toute aliénation, politique, religieuse, culturelle, sociale.

Il y a, dans ce processus énoncé, confusion de la dialectique rationnelle et de la dialectique réelle. En d'autres termes, la fin de l'histoire comme idéal humain de sens et de réconciliation est présentée comme réelle. Mais qui peut nous assurer de cela ? L'idée de devenir aboutissant à la société communiste ne garantit nullement la réalité de ce devenir. Le marxisme se veut la philosophie de l'histoire, en excluant par là même toutes les autres.

Aron considère cette construction comme une illusion et entreprend de le démontrer. Il y a illusion dans cette volonté de déduire le devenir réel du devenir pensé. En effet, pour que le marxisme soit une science, il faudrait supposer que le réel obéit à un strict déterminisme basé sur l'économie, lieu de développement de la lutte des classes. Or l'économie n'est ni cause première ni cause en dernière analyse (dernière instance, dira Althusser) des phénomènes historiques. Il n'y a pas de premier moteur de l'histoire, et ce, pour deux raisons ; une raison de fait : on ne parvient pas à déterminer une infrastructure omni-explicative dans les sociétés humaines. Une raison de droit : on ne peut jamais dire quel antécédent est cause déterminante, car la régression devrait aller à l'infini. Il apparaît d'ailleurs que la systématisation marxiste a pour cause une certaine idée de l'homme reposant sur l'être producteur. C'est sur cette base qu'elle se prétend la philosophie de l'histoire. Or l'homme ne peut être défini entièrement par le travail et rien ne dit que l'humanité doive toujours et partout passer par les mêmes processus.

Rien n'indique non plus que la fin de l'exploitation capitaliste soit la fin de toute exploitation. Dans la même ligne, on peut dire que, si la condition prolétarienne était au XIXe siècle un malheur, cela n'en faisait pas une vocation. Il y a d'autres représentations possibles de l'humanité, et de son histoire. Les effets pervers de cette illusion ressortent clairement : la pensée marxiste a une structure millénariste. Elle croit à l'avènement d'une société parfaite : « J'appelle politique millénariste celle qui confère à un objectif susceptible d'être atteint, dans un délai fini, une valeur absolue, ou

1. *L'Opium des intellectuels*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1991.

encore qui confond une société historique, créée ou à créer, avec une société idéale qui accomplirait la vocation humaine. La politique communiste représente une politique millénariste à l'état pur[1]. » C'est la raison pour laquelle Aron a forgé l'expression « religion séculière », pour qualifier le marxisme, qu'il considère comme étant, en fait, un volontarisme. Quand on est sûr d'être dans le sens de l'histoire, on veut en accélérer le cours. Le volontarisme est alors idéologiquement justifié. La politique marxiste joue sur le double registre de la nécessité et de la liberté. Le cours de l'histoire est inéluctable, donc nécessaire, mais l'homme peut l'accélérer, d'où la liberté. Cette synthèse contradictoire repose sur le caractère religieux de l'adhésion : si on refuse d'adhérer, c'est qu'on refuse la vérité. L'opposant devient un criminel. L'État totalitaire trouve ici toutes ses bases « conceptuelles ». La liberté humaine est bien évidemment niée dans cette conception de l'histoire. Le fanatisme est la conséquence du volontarisme. La théorie du politique ne peut s'édifier qu'en rejetant totalement la logique marxiste qui en représente la sinistre méconnaissance.

2. Quel libéralisme ?

Aron, de par les fondations philosophiques de sa démarche sociologique, est un libéral. Cela est déjà perceptible dans *L'Opium des intellectuels* où il affirme que la gauche, la révolution et le prolétariat sont des mythes.

Rappelons brièvement le contenu essentiel de cette dénonciation qui lui a valu d'être classé « agent de la bourgeoisie »[2].

La gauche est un mythe parce que les gens qui se pensent à gauche n'ont jamais été unis. Trois idées animent la gauche : la liberté, l'organisation, l'égalité. La gauche organisatrice tend à devenir autoritaire, nationale, impérialiste. La gauche libérale tend à s'opposer au socialisme. La gauche égalitaire semble être condamnée à une opposition perpétuelle à l'égard des riches.

La révolution est un mythe parce quelle suppose l'idée d'une rupture dans l'histoire, d'une hétérogénéité entre deux temps de l'histoire humaine. Ce mythe est un refuge pour intellectuels utopistes. Enfin le prolétariat est un mythe. Il joue le rôle de rédempteur, mais dans les pays communistes il vit une fausse libération. L'erreur est d'attribuer à la révolution une logique libératrice qu'elle ne possède pas. La vérité est que la politique a une consistance propre : « L'*homo politicus* n'acquiert par aucun miracle le souci exclusif du bien public ou la sagesse de se satisfaire de la place que le hasard ou le mérite lui a donnée. L'insatisfaction qui empêche les sociétés de se cristalliser en une structure accidentelle, l'appétit d'honneurs qui anime et les grands bâtisseurs et les intrigants de bas étage, continueront d'agiter la cité que la gauche aura transformée, la révolution bâtie, le prolétariat conquis[3]. »

1. In *Polémiques*, Paris, Gallimard, 1855, p. 178.

2. La réaction de M. Duverger à *L'Opium des intellectuels* a été très brutale. Dans *Le Monde* du 27 mars 1955, il dénonce en Aron un traître, chargé de fournir à la bourgeoisie la dose de justification dont elle a besoin. Voir la longue citation qu'en fait N. Baverez, p. 283-284 de son ouvrage.

3. *L'Opium des intellectuels*, *op. cit.,* p. 110-111.

C'est notre volonté d'articuler la double référence à la liberté humaine en même temps qu'à la spécificité du politique qui fait de Aron un libéral tempéré, opposé au libéralisme absolu représenté par Friedrich von Hayek. Celui-ci, dans *La Constitution de la liberté*, définit celle-ci comme l'absence de contraintes. C'est une réalité négative et indivisible. Se trouvent écartées de sa définition trois autres idées fréquemment liées au concept de liberté : le choix des gouvernants par élection, l'indépendance de la nation, la puissance de l'individu ou de la collectivité. Aron se définit comme libéral. Il le dit clairement avant de formuler des objections à la problématique de Hayek : « Le but d'une société libre doit être de limiter le plus possible le gouvernement des hommes par les hommes et d'accroître le gouvernement des hommes par les lois. Tel est à n'en pas douter l'impératif premier du libéralisme tel que le conçoit F.A. Hayek. Il se trouve que, personnellement, je partage cet idéal[1]. » Sur la base de cet accord, il met en lumière la difficulté qu'il y a à définir la liberté politique comme pure absence de contraintes.

Il envisage ainsi plusieurs situations politiques. La direction de la politique extérieure demeure l'œuvre des hommes et non des lois. Il s'agit donc là d'obéir aux gouvernants, ce qui est une contrainte. Il est par ailleurs normal que des hommes n'aient pas le sentiment d'être libres, même si les lois leur laissent une sphère de décision personnelle, à partir du moment où les gouvernants sont pour eux des étrangers. Il y a dans ce cas une aspiration légitime à l'indépendance nationale, quand un citoyen ne tient pas le gouvernant pour légitime dans la mesure où il n'a pas participé à son élection.

Il apparaît que la liberté ne peut être définie uniquement par la seule référence au règne de la loi. La manière dont sont choisis les détenteurs du pouvoir et dont il est exercé fait partie intégrante de la liberté. Le libéralisme absolu de Hayek méconnaît ces données proprement politiques ; le pouvoir est gouvernement des hommes sur des hommes et non pure application des lois. Aron synthétise ainsi ses réserves : « Les hommes sacrifient une partie de leur sphère privée pour être gouvernés par des frères de race, de langue ou de religion, pour être traités en égaux, pour se donner une patrie, voire dans l'espoir de sortir de la misère[2]. » Le libéralisme de Aron correspond parfaitement à la définition qu'en donne Allan Bloom : « Être libéral, c'est croire à la liberté et à l'égalité naturelles de tous les hommes, c'est croire par conséquent qu'ils ont des droits naturels, qu'ils possèdent une raison capable de reconnaître des droits et d'édifier des gouvernements, et que le gouvernement n'est légitime que par le consentement des gouvernés[3]. »

Nous avons au terme de ces deux premières parties établi les bases de la théorie du politique chez Aron. Nous pou-

1. « La définition libérale de la liberté », in *Études politiques*, Paris, Gallimard, 1972, p. 206.

2. *Op. cit*., p. 215.

3. Allan Bloom, « Le dernier des libéraux », *in* R. Aron, *Histoire et Politique*, *Commentaire,* Paris, Julliard, 1985, p. 178.

vons désormais inventorier son analyse du politique comme tel.

III. L'ANALYSE DU POLITIQUE

On peut distinguer trois aspects dans l'analyse aronienne du politique : la spécificité du politique, l'analyse des régimes comme *topos* de la théorie politique contemporaine, la démocratie comme idéal de la modernité.

1. La spécificité

Aron commence son cours *Démocratie et Totalitarisme*[1] par la mise en évidence de trois équivoques fondamentales englobées dans le mot « politique ».

La première tient au fait que le terme français « politique » sert à traduire deux mots anglais : *Politics* et *Policy*. Le premier désigne la politique comme domaine, le second la politique comme programme. C'est le débat sur les programmes différents qui nous révèle que la politique comme domaine comporte à la fois un climat d'entente et un élément d'affrontement. La collectivité politique se définit donc par la composition de plans d'action partiellement contradictoires, et partiellement compatibles. Si la contradiction était totale, il n'y aurait plus de collectivité politique.

La deuxième équivoque tient au fait que le même mot désigne à la fois la réalité et la conscience que nous en avons, mais en politique la conscience de la réalité fait partie de la réalité elle-même : nous n'atteignons la politique comme domaine que par ce que nous en disons. Ainsi, toute connaissance politique rencontre l'opposition possible entre la politique vécue et les autres politiques possibles. Est posé alors un problème qui a déjà été étudié : la relation entre jugement de fait et jugement de valeur, entre le constat et l'appréciation.

La troisième équivoque résulte du fait qu'on désigne par le même mot un secteur particulier de l'ensemble social et l'ensemble social lui-même observé à un certain point de vue. La politique est en effet, en ce qui concerne le deuxième sens, la caractéristique majeure de la société, puisqu'elle est la condition de la coopération entre les hommes. La politique est un secteur partiel dont les répercussions sur l'ensemble sont immédiatement visibles. Certains objecteront peut-être que le problème des classes sociales ne peut être traité abstraction faite du régime politique. La meilleure preuve réside dans le fait que, dans les sociétés occidentales, les classes s'affirment dans leur réalité, alors qu'en Union soviétique elles semblent ne pas exister. Cela s'explique par le fait que, dans le premier cas, le régime politique pluraliste tolère l'organisation des groupes et, dans le second, l'interdit. En quel sens faut-il donc entendre la primauté du politique ?

Aron donne à ce sujet deux précisions qui ont leur importance :

1. Il n'est pas question de substituer à la doctrine de la détermination de la société par l'économie une détermination de cette même société par la politique qui serait tout aussi arbitraire. Comme on l'a déjà perçu, toute théorie de la détermination unilatérale de l'ensemble social par une partie de la réalité collective est fausse pour Aron, et ce pour des raisons sociologiques et historiques. Sociologiques : un dévelop-

1. *Démocratie et Totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965.

pement des forces productrices peut se conjoindre avec des organisations diverses des pouvoirs publics ; historiques : on peut, à partir d'un certain événement, remonter à des causes dont aucune n'est jamais première. Le primat de la politique est lié aux caractéristiques qu'on peut dégager de la société industrielle en ses différents types. Aron se réfère ici au constat de Tocqueville : les sociétés modernes sont démocratiques, c'est-à-dire qu'elles « amènent l'effacement progressif des distinctions de condition et de statut personnel » (*op. cit.*, p. 32), mais ces sociétés se prêtent à une modalité despotique ou libérale. Les sociétés industrielles modernes se différencient donc avant tout par l'organisation des pouvoirs publics, celle-ci entraînant « plusieurs traits du système économique et des relations entre groupes » (p. 32).

2. Le primat de la politique comporte un sens humain : par rapport à l'homme, le politique est plus important que l'économique, dans la mesure où il concerne le sens de l'existence : « Les relations des hommes entre eux sont le phénomène fondamental de toute collectivité. Or l'organisation de l'autorité engage plus directement la façon de vivre que tout autre aspect de la société » (p. 33). La façon dont sont choisis les gouvernants et la manière dont ils commandent nous révèle le caractère humain ou non humain de la société tout entière. C'est la raison pour laquelle Aron pense que l'analyse des régimes est la question principale pour l'établissement d'une théorie politique contemporaine.

2. L'analyse des régimes politiques

Dans la logique de ce qui vient d'être présenté, Aron pense que c'est le système politique qui permet de reconnaître les traits originaux propres à chaque régime, le critère de discrimination entre systèmes étant la distinction entre partis multiples et parti unique. Aron s'efforce de démontrer qu'il tient là la variable principale pour une théorie des régimes politiques contemporains.

Les régimes caractéristiques des pays occidentaux sont ceux dans lesquels « existe une organisation constitutionnelle de la concurrence pacifique pour l'exercice du pouvoir » (p. 76). Cet exercice pacifique est temporaire et légal. Mais la conciliation de l'entente nationale et de la contestation dépend de ce que les partis se proposent de faire en fonction de leur nature, de leurs objectifs et des doctrines dont ils se réclament.

Dans le régime de parti unique, un parti a le monopole de l'activité politique légitime. Celui-ci doit recevoir une justification. En URSS, elle est double : le parti est présenté comme étant la représentation authentique du prolétariat et comme incarnant le but historique : la société sans classes. La légalité n'est pas respectée dans la mesure où les possibilités d'action sont illimitées pour le parti.

Si on recherche le principe de ces deux types de régime, on peut dire que, dans un régime pluraliste, le principe est une combinaison de deux sentiments : le respect de la légalité et le sens du compromis ; dans le régime de parti unique, le principe est double : la foi dans la doctrine du parti et la peur pour les opposants. Il est possible, sur ces bases, d'isoler la variable principale qui va constituer le pivot de la théorisation, selon Aron.

Le principe de légitimité dont tous se réclament est démocratique : le pouvoir du peuple. C'est donc la modalité institutionnelle de la traduction du principe démocratique qui importe. Or les par-

tis sont importants dans la mesure où la démocratie est devenue représentative. Ils le sont, de plus, depuis que le conflit politique est considéré comme normal. Ainsi, les régimes constitutionnels acceptent la concurrence pour l'accès au pouvoir. On peut dire que la modalité d'organisation de la lutte partisane est caractéristique des régimes politiques de notre temps. Choisir le critère du parti multiple ou unique, c'est dire que les régimes politiques modernes sont caractérisés par la modalité de la lutte partisane. Nous avons donc deux formes extrêmes de l'organisation de la lutte : la première est l'organisation ouverte de celle-ci par la liberté laissée aux groupes d'intérêt de se manifester et aux groupes politiques de s'organiser. On veut alors maintenir les valeurs du libéralisme dans une politique démocratisée. La dialectique fondamentale est celle du libéralisme et de la démocratie, de la démocratie et de l'efficacité. La seconde, dans le cas du maintien du parti unique voulant transformer la société, voit se poser le problème du maintien de ce projet. Cela aboutit soit à la révolution permanente, soit à la stabilisation par une bureaucratie. Il s'agit dans les deux cas de justifier le monopole d'une minorité.

3. La démocratie comme idéal de la modernité

Aron a donc construit son analyse des régimes politiques sur l'antithèse : constitutionnel pluraliste/monopoliste. Récusant la démarche de Weber qui s'interdisait tout jugement de valeur, il se prononce pour le premier régime contre le second, mais il tente de fonder rationnellement ce choix.

Il commence par une analyse comparative fondée sur quatre oppositions : concurrence/monopole, constitution/révolution, pluralisme des groupes sociaux/absolutisme bureaucratique, État de partis/État partisan.

La première opposition est moins décisive que les trois autres. On ne peut pas dire, en effet, qu'il y a une véritable concurrence libérale en politique, y compris dans les régimes constitutionnels pluralistes : « Un petit nombre d'individus ou de groupes sont en concurrence pour obtenir les biens dont le principal est la participation au pouvoir » (*op. cit.*, p. 342). L'oligarchie régit la vie des démocraties. La question est de savoir si le monopole confié au parti unique et à ses chefs n'est pas plus oppresseur.

L'opposition entre respect de la constitution d'un côté et révolution de l'autre est par contre bien réelle. Le primat donné à une constitution implique une soumission au droit et le respect des différents pouvoirs entre eux, chacun étant limité par les autres. La révolution, elle, est par essence négation de la légalité. Elle engendre des régimes nés de la violence.

L'antithèse du pluralisme et de l'absolutisme est liée à la précédente. Dans les sociétés pluralistes, les groupes ont le droit de s'organiser, de s'opposer. Dans les sociétés de parti unique, les individus et groupes sont disposés selon une hiérarchie unique et bureaucratique.

La quatrième antithèse est celle de l'État de partis et de l'État partisan.

Dans le premier cas, il y a pluralité de partis, chacun ayant sa représentation du bien commun ; dans le second cas, il y a le parti unique dont la conception du bien commun est obligatoire pour tous.

Il faut bien constater, au terme de ces quatre antithèses, que le pluralisme n'est pas vide car la renonciation à la violence

est chargée d'une philosophie. Elle « implique confiance dans la discussion, dans la possibilité de transformations progressives » (*op. cit.*, p. 346).

Aron conclut de ces comparaisons que l'imperfection des deux régimes n'est pas de même nature. Les régimes constitutionnels pluralistes ont des imperfections de fait, alors que l'imperfection du régime de parti monopolistique est essentielle. Dans le premier cas, il peut y avoir excès d'oligarchie ou excès de démagogie ; dans le second, le groupe qui établit par la violence sa volonté ne peut prétendre qu'il établit la démocratie. Or celle-ci reste une norme, même en URSS où il y a des élections et une constitution, manière de faire qui ne trompe personne, mais hommage du vice à la vertu. A ces affirmations, on fait deux objections : l'État de partis est-il un modèle ? L'État de parti monopolistique ne tend-il pas à créer des valeurs originales ?

A la première objection, Aron répond que les partis sécrètent, il est vrai, la démagogie. Mais l'organisation de la discussion est essentielle et la compétition ne l'est pas moins, car il faut désigner les gouvernants ou céder à l'arbitraire de la violence. La participation potentielle de tous les citoyens à la vie politique étant essentielle, la discussion sur ce qu'il convient de faire ne l'est pas moins. Il est légitime et nécessaire de débattre de la répartition des ressources collectives, de l'organisation du travail. Rien de tout cela ne peut être éliminé sans que soient violés les principes mêmes de notre civilisation.

On dit, reprend Aron, pour répondre à la seconde objection, que la liberté réelle est promue dans les régimes monopolistiques, qu'un homme nouveau est créé. Mais la liberté, c'est d'abord la garantie que le citoyen ne sera pas inquiété lorsqu'il respecte les lois. C'est ensuite le droit pour les citoyens d'avoir sur tous les sujets les opinions qui leur conviennent, sans que l'État leur dicte ce qu'ils doivent penser. C'est enfin la participation à la souveraineté. Elle implique aujourd'hui un minimum de mobilité sociale. Les régimes monopolistiques donnent-ils un autre sens à la liberté ? Rien ne permet de le dire. On ne voit d'ailleurs pas quelle conception de la liberté pourrait justifier le choix d'un régime monopolistique : on ne voit pas que l'égoïsme soit combattu par l'adhésion à la doctrine de l'État tout-puissant. Il apparaît que l'homme créé par le régime communiste n'est pas unifié. C'est un homme double. La comparaison aboutit donc à une conclusion claire : le premier type de régime a des imperfections conjoncturelles ; celles du second sont structurelles.

IV. Le « penser politique » de Aron

Raymond Aron a toujours été partagé entre deux impératifs essentiels pour lui : ne pas sacrifier l'exigence morale qui lui venait de l'humanisme kantien dans lequel il avait été formé, ne pas soumettre la politique à la pure éthique de conviction. Cette antinomie se reflète dans ses écrits au point de rendre quelquefois floue la logique qui l'anime.

La préoccupation éthique apparaît dans l'épilogue des *Mémoires :* « J'écrivis, il y a près d'un demi-siècle, que notre condition historique est dramatique. Faut-il dire dramatique ou tragique ? A certains égards, oui, tragique vaut mieux que dramatique. Tragique la nécessité de fonder la sécurité sur la

menace de bombardements nucléaires ; tragique le choix entre l'accumulation d'armes classiques et la menace nucléaire ; tragique la destruction de vieilles cultures par la civilisation industrielle, mais la tragédie ne serait le dernier mot que si un aboutissement heureux, par-delà les tragédies, n'était même pas concevable. Je continue de juger concevable la fin heureuse, très au-delà de l'horizon politique Idée de la Raison[1]. » Il précise en note qu'il entend « Idée de la Raison » au sens de Kant.

Il refuse par ailleurs très vigoureusement de définir la politique comme pure lutte pour le pouvoir, s'écartant en cela de la ligne machiavélienne d'un Carl Schmitt : « On ne comprend ni la politique réelle ni les hommes politiques ni les philosophies politiques si l'on décrète que la lutte pour le pouvoir ou la lutte pour la participation aux bénéfices du Pouvoir en constitue l'essence, en révèle la signification permanente ou en découvre le mécanisme[2]. » Pour autant, et c'est là que nous trouvons le balancement de la pensée aronienne, il refuse de soumettre la politique à la morale. C'est particulièrement net dans *Paix et Guerre entre les nations* et dans « Réponse à Jacques Maritain sur le machiavélisme ». Dans la Note finale de *Paix et Guerre entre les nations*, intitulée « Stratégie rationnelle et politique raisonnable[3] », Aron rappelle qu'à l'ère nucléaire les gouvernants sont placés devant des antinomies morales pathétiques. La solution ne peut résider que dans l'incarnation des projets éthiques : « C'est dans la morale concrète des collectivités que se réalise imparfaitement la morale universelle. Et c'est dans et par la politique que se réalisent les morales concrètes » (*op. cit.*, p. 764) ; l'antinomie absolue entre la moralité et l'action diplomatico-stratégique est créée en fait par la définition partielle que l'on donne de l'une et de l'autre. Si la seule moralité est celle du chrétien qui se sacrifie sans compter, alors un chef d'État n'agit pas en chrétien. L'individu responsable d'une communauté doit en effet réclamer son dû, parce que ce n'est pas le sien propre. La contrainte est donc inséparable de toute politique, que cette contrainte entre les États s'exprime par la menace ou l'usage de la force armée. L'individu est tenu en ce sens de servir son pays « qu'il approuve ou non la cause pour laquelle celui-ci combat » (p. 765). Le primat du politique comme tel apparaît ici clairement. Aron ajoute : « Il est parfois vrai que ce monde appartient aux violents. » Cette phrase est profondément ambiguë dans la mesure où Aron ne s'explique pas sur sa teneur. Faut-il en conclure qu'il déplore ou qu'il approuve ?

Nous retrouvons le même problème dans la réponse à Jacques Maritain. Il s'agit d'une conférence faite à Rome, en 1982, en hommage au philosophe thomiste, qui avait consacré un chapitre de son ouvrage *Principes d'une politique humaniste* à « la fin du machiavélisme ». Maritain dénonçait le machiavélisme pour son immoralité. Il déclarait que ses réussites sont le plus souvent à court terme. Il existe par ailleurs, disait-il, une contradiction entre le machiavélisme des

1. *Mémoires*, Paris, Fayard, 1983, p. 741.
2. *Études politiques*, *op. cit.*, p. 167.
3. *Paix et Guerre…*, *op. cit.*, p. 751-770.

gouvernants et le moralisme supposé ou exigé des gouvernés. Les premiers ne peuvent pas ne pas corrompre la substance morale des peuples qu'ils gouvernent. Maritain reconnaissait simplement qu'on ne peut pas dire que le machiavélisme échoue toujours.

Aron répond : Léo Strauss a écrit qu'une des originalités de Machiavel a été de définir la politique à partir des situations extrêmes. Or celles-ci, ajoute-t-il, sont fréquentes au XXe siècle. On ne peut donc rejeter un machiavélisme modéré. En politique intérieure, il faut un État fort en cas de guerre civile ou de terrorisme. La bataille politique obéit à des lois qui ne sont pas nécessairement celles de la discussion raisonnable. Il prend l'exemple de la manière dont de Gaulle a traité la question algérienne : revenu au pouvoir appuyé par les partisans de l'Algérie française, il a trahi leur attente. En politique étrangère subsiste entre les États ce que Hobbes appelle l'état de nature. Aron, manifestement, approuve l'analyse de Hobbes comme la conduite de De Gaulle…

Conclusion

Au terme de cette investigation dans l'œuvre abondante de Aron, on perçoit mieux la richesse de l'ensemble et l'apport qu'elle fournit à la théorie politique, même si elle ne contient pas, à l'exception d'un article, de réflexion systématique sur ce point. Certaines données représentent des acquis incontestables : la distinction et l'articulation entre compréhension et explication appartiennent désormais à la science politique comme science humaine. Aron fait partie, à ce titre, des auteurs qui ont contribué à lutter contre l'empirisme et la tentation positiviste. Apparaît ici sa dette à l'égard de Weber, qu'il a contribué à faire connaître aux sociologues français, entièrement dépendant, à l'époque, de l'objectivisme durkheimien. Mais c'est paradoxalement sa dénonciation de la césure weberienne entre faits et valeurs qui nous conduit à interroger Aron sur sa difficulté à tirer toutes les conséquences de son admirable introduction au texte *Le Savant et le Politique*.

Quand, dans l'*Introduction à la philosophie de l'histoire*, il prend position en faveur de la politique de l'entendement et manifeste sa défiance à l'égard de la politique de la raison, ne vise-t-il pas trop court ? La considération des valeurs n'invite-t-elle pas précisément à promouvoir également une politique de la raison au sens habermassien du terme ? L'exigence suscitée par l'agir communicationnel n'invite-t-elle pas le politicien de l'entendement à dépasser la clôture à laquelle conduit l'exclusive prise en compte de la raison instrumentale ? De même, le balancement aronien entre conviction et responsabilité ne le fait-il pas tomber trop souvent sur le second versant de l'alternative ?

La dernière partie de *Paix et Guerre entre les nations* invoque à plusieurs reprises la morale, sans que jamais les conséquences logiques en soient tirées. En quoi consiste l'apologie du machiavélisme modéré ? N'est-elle pas une démission théorique dans laquelle la morale ne peut trouver son compte ? Répondra-t-on que la politique n'est pas la morale ? Sans doute, mais la description hobbésienne de l'état de nature appliquée par Aron aux relations internationales n'est-elle pas dépassée aujourd'hui par la réflexion sur l'ingérence humanitaire, comme le signale d'ailleurs un disciple, Pierre Hassner,

dans son article : « Devoirs, dangers, dilemmes[1] » ? Il est significatif à cet égard qu'Ariane Chebel, dans sa longue thèse sur *Morale et Politique chez Raymond Aron*, manifeste un embarras certain quand il s'agit de dire exactement la nature de l'articulation opérée par notre auteur entre ces deux termes.

Penser avec Aron sur ce point, c'est sans doute penser plus loin qu'il ne l'a fait, en prenant au sérieux l'admiration qu'il avait pour Kant et son *Traité de la paix perpétuelle*. Penser politiquement, c'est penser le vivre-ensemble mais aussi le vouloir-vivre-ensemble de l'humanité.

1. In *Le Débat*, novembre-décembre 1991, p. 21.

ADOLF KIMMEL

LES ÉLECTIONS AU BUNDESTAG ET LA SITUATION POLITIQUE ACTUELLE

L'année 1994 est entrée dans l'histoire politique de l'Allemagne comme le « *Superwahljahr* » (choisi d'ailleurs comme « le mot de l'année »). Les dimanches électoraux se sont succédé comme jamais auparavant : entre les mois de mars et d'octobre, dix-neuf élections ont eu lieu (en excluant l'élection d'un nouveau Bundespräsident, le 23 mai, qui n'a mobilisé que les 1 324 grands électeurs, mais qui a quand même préoccupé la classe politique pendant quelques mois). Les électeurs allemands – pas tous chaque fois – ont eu l'occasion de voter huit fois pour des Diètes dans les Länder (dont les cinq de l'ancienne RDA), pour les conseils municipaux dans neuf Länder, pour le Parlement européen, le 12 juin, et, finalement, le 16 octobre, pour le Bundestag – l'élection la plus importante qui clôt ce marathon électoral.

Même si ces élections étaient concentrées sur sept journées « seulement », la question d'un regroupement des diverses élections s'est posée de nouveau et avec une acuité particulière car, pendant une campagne électorale quasi permanente de plusieurs mois, une activité gouvernementale normale n'est guère possible. Toutefois, un système fédéral constitue par lui-même, par la force des choses, une limite à une concentration trop poussée des élections. Une certaine fréquence des élections est le prix à payer pour un fédéralisme vivant. Mais on pourrait au moins examiner plus sérieusement la proposition, souvent faite, de prolonger tous les mandats parlementaires, et notamment celui du Bundestag, à cinq ans. (La Diète de Bade-Wurtemberg vient de le décider.)

Évidemment, les observateurs de la vie politique allemande se sont posé les questions si et dans quelle mesure le rapport des forces politiques sera changé par cette série d'élections, si le système de partis, et par conséquent le système politique en général, sera transformé.

I. LA SITUATION POLITIQUE AU SEUIL DU « SUPERWAHLJAHR »

Les élections-tests dans les années 1992 et 1993, dans le Bade-Wurtemberg, le Schleswig-Holstein et à Hambourg, ont soulevé des craintes concernant la stabilité du système de partis, fondement du bon fonctionnement de la démocratie de Bonn. La stabilité politique de la RFA, souvent admirée et contrastant fortement avec la crise permanente de la

République de Weimar, n'est pas seulement causée par le miracle économique, mais également par le « miracle électoral », réalisé dès 1953. Il a pour résultat une concentration des voix électorales sur deux grands partis démocratiques seulement – la CDU/CSU et le SPD – et une marginalisation des partis extrêmes et antidémocratiques.

Les caractéristiques communes des élections de 1992 et 1993 étaient une baisse de la participation électorale, des pertes sensibles des deux partis attrapetout (*Volksparteien*)[1], car le mécanisme « normal » – pertes du parti au gouvernement et gains pour celui dans l'opposition – ne fonctionnait plus, gains pour les partis protestataires (les Verts et, assez surprenant, le STATT-Partei à Hambourg, fondé par des dissidents de la CDU) et, surtout, de très bons résultats de l'extrême droite[2].

Les conséquences de ce fractionnement du système de partis, que la clause électorale des 5 % ne peut plus empêcher, sont des formations de gouvernements laborieuses et des formules de coalitions inhabituelles : la grande coalition à Stuttgart ; une coalition entre le SPD et les dissidents de la CDU à Hambourg ; un gouvernement homogène du SPD à Kiel, mais avec une seule voix de majorité[3]. On pourrait ajouter le Land de Brême où une coalition SPD, FDP et Verts – « *Ampelkoalition* », selon les feux de signalement – est formée après les élections de septembre 1991.

Il paraît que le « modèle » de la démocratie allemande est mis en question : plus de majorités claires et nettes ; plus de coalitions solides situées au centre de l'échiquier politique et permettant la formation de gouvernements stables, capables de mener une politique cohérente et efficace. Plus d'un observateur exprime sa crainte d'être, à l'automne 1994, face à un Bundestag avec six à huit groupes parlementaires. Si ce n'est pas encore un retour à Weimar[4], on évoque souvent la confusion politique italienne et ses conséquences néfastes sur la vie économique et la situation financière du pays.

Toutefois, le départ du marathon électoral fournit l'occasion d'un soulagement. Aux élections en Basse-Saxe, le 13 mars, les partis protestataires échouent nettement et leurs chances d'entrer au Bundestag, en octobre, paraissent assez compromises. La dédramatisation du problème du droit d'asile, obtenue grâce à une révision controversée de la Loi fondamentale (en juin 1993), une reprise économique qui s'annonce et des querelles internes ont affaibli notamment les Republikaner, parti d'extrême droite dirigé par un ancien de la Waffen-SS, M. Schönhuber[5].

Les élections en Basse-Saxe mettent au jour ce que les sondages indiquaient déjà depuis un certain temps : les partis de la coalition gouvernementale à Bonn se trouvent au plus bas de leur popula-

1. Les pertes se situent entre 8 et 17,6 points.

2. Elle est représentée aux Diètes de Kiel et de Stuttgart (10,9 % !) ; son échec à Hambourg n'est dû qu'à sa division (7,6 % pour les deux partis).

3. 397 voix de plus pour les Verts leur auraient suffi pour franchir la barre des 5 % ; dans ce cas, le SPD aurait été obligé de former une coalition avec eux.

4. Une telle crainte est omniprésente dans le livre de l'ancien chancelier Helmut Schmidt, *Das Jahr der Entscheidung*, paru en mai 1994.

5. Voir notre chronique, *Pouvoirs*, nº 52, Paris, PUF, 1990, p. 167-174.

rité[1]. On prévoit que les élections au Bundestag pourraient entraîner – pour la première fois depuis 1949 ! – directement un changement de gouvernement.

Plusieurs facteurs ont causé ce revirement de l'opinion, depuis la nette victoire de la CDU/CSU et du FDP en 1990 (54,8 %). Les électeurs en Allemagne de l'Est, qui avaient voté massivement pour « le chancelier de l'unification », son ministre des Affaires étrangères (M. Genscher) et leurs partis, sont déçus par les progrès jugés trop lents de la reconstruction économique comparés aux promesses faites (*blühende Landschaften*). La crise économique, qui n'épargne pas l'Allemagne de l'Ouest, et un taux de chômage élevé provoquent mécontentement et sentiment d'insécurité. On accuse le gouvernement d'être incapable de trouver des solutions à ces problèmes urgents. D'autre part, le SPD avait enfin mis un terme à sa crise de direction en élisant Rudolf Scharping, à l'époque jeune chef de gouvernement en Rhénanie-Palatinat[2]. Malgré certains défauts qu'on lui attribue – idées qui manquent d'originalité, qualités de dirigeant peu convaincantes, performance médiocre pendant une campagne électorale –, le nouveau leader paraît capable d'élargir l'audience du parti vers le centre du champ politique.

Mais des observateurs prudents mettent en garde contre un jugement prématuré. La reprise économique pourrait s'accentuer et dissiper la morosité ; ce sera le gouvernement qui en profitera[3]. De plus, la seule alternative possible à la coalition actuelle paraît être une coalition SPD-Verts qui est, au niveau fédéral, toujours mal acceptée par une partie des électeurs qui seraient prêts à quitter la CDU pour le SPD (et même par une partie du SPD)[4].

Et les élections européennes du 12 juin montrent que la victoire du SPD, prévue pour les élections législatives, est loin d'être acquise. Il encaisse une défaite cuisante (32,2 % = une perte de 5,1 points), tandis que la CDU/CSU arrive nettement en tête (38,8 % = un gain de 1,1 point). L'extrême droite, qui avait fait son entrée au Parlement de Strasbourg en 1989, en est éliminée (3,9 % = une perte de 3,2 points), ainsi que le FDP (4,1 % = une perte de 1,5 point). Le PDS, qui a pris la succession du SED (le parti communiste de la défunte RDA), échoue aussi mais de justesse (4,7 %). Ses résultats dans l'ancienne RDA rendent possible son entrée au Bundestag, en profitant d'une particularité du système électoral : un parti est représenté au Bundestag s'il gagne au moins trois circonscriptions par la « première voix », même s'il reste globalement (résultat de la « deuxième voix ») au-dessous de la barre des

1. Pour la CDU, c'est le plus mauvais score depuis 1959 ; le FDP reste au-dessous des 5 %.

2. A cette occasion, le SPD innove en pratiquant une forme de démocratie directe, destinée à contrecarrer l'aversion répandue envers les partis traditionnels : on consulte tous les adhérents du parti, et le congrès, en novembre 1993, n'a plus qu'à ratifier ce vote.

3. Voir le sondage mensuel de l'Institut d'Allensbach, in *FAZ*, 8 mai 1994, *« Der Optimismus kehrt wieder »*.

4. Ainsi le SPD ne forme pas des coalitions avec les Verts – ce qui serait possible –, mais avec des partis « bourgeois » à Hambourg et en Rhénanie-Palatinat (sous la responsabilité de M. Scharping !).

5 %. Les fiefs du PDS à Berlin (Est) pourraient se révéler d'une importance décisive[1].

Les élections européennes ont confirmé la version allemande du « quadrille bipolaire » : la CDU/CSU et le FDP d'un côté, le SPD et les Verts (renforcés) de l'autre. Le PDS est considéré, à l'image de l'extrême droite, comme un parti hors du système, aucun autre parti n'acceptant de former éventuellement une coalition avec lui. Par le soutien apporté au candidat chrétien-démocrate, Roman Herzog, président de la Cour constitutionnelle, lors de l'élection du Bundespräsident, le FDP a clairement démontré qu'il n'était pas prêt à changer de partenaire. Contrairement à ce qui s'était passé en 1969, lors de l'élection de Gustav Heinemann, l'élection présidentielle ne sera donc pas le prélude à un changement de coalition à Bonn.

II. La campagne électorale

La campagne préélectorale est encore assez terne et en quelque sorte à la recherche de son sujet central. Ce sont, bien sûr, les problèmes de la reconstruction économique de l'ancienne RDA, de la réduction du chômage, de la politique des impôts et de la transformation (*Umbau*) de l'État-providence en général qui se trouvent au centre des discussions. Si le SPD critique évidemment la politique et le bilan du gouvernement, ses propres propositions ne sont pas radicalement différentes. Les deux « grands » – CDU/CSU et SPD – avaient d'ailleurs démontré à plusieurs reprises qu'ils étaient capables de trouver ensemble des solutions de compromis pour des problèmes particulièrement importants : réforme de la politique de santé (décembre 1992), pacte de solidarité pour la reconstruction économique de l'Allemagne de l'Est (mars 1993), réforme du droit d'asile (juin 1993), extension de la Sécurité sociale à ceux qui ont besoin de garde en cas d'infirmité (*Pflegeversicherung*, mars 1994).

La politique extérieure est pratiquement absente de la campagne électorale. Puisque M. Scharping souligne qu'il y a un consensus entre le gouvernement et l'opposition dans ce domaine – à l'exception du problème d'une intervention de la Bundeswehr *« out of area »*, c'est-à-dire en dehors des obligations de l'OTAN –, il n'y a pas sujet à controverses. Contrairement à la situation en France, le traité de Maastricht est voté au Bundestag par une majorité englobant à peu près toutes les forces politiques (seuls le PDS et une partie des Verts votant contre). Après la décision de la Cour constitutionnelle du 12 juillet 1994[2], déclarant l'utilisation de la Bundeswehr *« out of area »* conforme à la Loi fondamentale – tout en demandant l'approbation préalable de la majorité du Bundestag – et après la déclaration du gouvernement de rester très prudent sur cette question, cette pomme de discorde paraît écartée.

La campagne électorale était comme d'habitude très personnalisée (*Kanzlerwahlkampf*). Cette fois, l'opposition social-démocrate y pousse même car les sondages donnent une avance à

1. Les sièges seront, dans ce cas, calculés quand même sur le pourcentage global, c'est-à-dire qu'il n'obtiendra pas seulement les trois ou quatre mandats « directs » dans les circonscriptions, mais par exemple 4 % des 656 députés du Bundestag.

2. Voir le texte (abrégé) in *Europa Archiv*, 10 août 1994, p. D.428 à D.431.

M. Scharping sur le chancelier qui souffre d'une usure – assez normale – du pouvoir. Mais, au cours de la campagne, les courbes de popularité des deux leaders s'inversent, le chancelier l'emportant de plus en plus nettement sur son rival[1]. Pour parer à cette dégradation, le SPD change de stratégie et présente, au mois d'août, une troïka de challengers, en plaçant Oskar Lafontaine et Gerhard Schroder, deux fortes personnalités mais qui prêtent à controverse, aux côtés de M. Scharping.

De façon inattendue la campagne devient plus combative dans sa dernière phase, en trouvant un sujet chargé d'émotions : l'attitude du SPD à l'égard du PDS. L'élection à la Diète de Saxe-Anhalt, le 26 juin, et ses suites mettent ce sujet au centre des discussions. Après ces élections, il n'y a plus que deux possibilités de former une coalition : ou bien la grande coalition ou bien une coalition SPD-Verts, mais qui aurait besoin du « soutien sans participation » du PDS (19,9 % !). Les deux possibilités sont peu réjouissantes pour le SPD : accepter une grande coalition, de plus conduite par la CDU (34,4 % contre 34 % au SPD), pouvait être interprété comme un signe de résignation, l'alternance – la vraie – ne paraissant plus possible. En pleine campagne électorale, une telle décision est démotivante pour les militants. Former une coalition SPD-Verts pouvait être présenté comme l'indice qu'une autre majorité que l'actuelle existe ; cela pouvait donner à la campagne un nouvel élan. Mais il était évident que la CDU/CSU ferait du « soutien sans participation » des « communistes à peine repentis » du PDS son cheval de bataille dans les dernières semaines de la campagne électorale.

Et, effectivement, le chancelier et la CDU/CSU présentent la formation du gouvernement SPD-Verts, « toléré » par le PDS, comme le début d'un virage à gauche du SPD et d'une coopération entre tous les partis de gauche, y compris les néo-communistes. Le point final serait la formation d'un Front populaire (notion qui a, en Allemagne, une signification très négative), aussi et surtout à Bonn, après les élections législatives. La direction du SPD a beau déclarer que le « modèle » de Magdeburg (capitale de la Saxe-Anhalt) ne sera pas transféré au niveau fédéral et qu'il n'y aura pas de coopération avec le PDS, la CDU/CSU revient sans cesse sur le sujet dans les discussions, et le SPD se trouve sur la défensive. Les instincts anticommunistes sont réveillés et la direction comme les adhérents du SPD sont divisés : la moitié refuse le « modèle » de Magdeburg, mais 30 % l'approuvent[2].

Jusqu'au 16 octobre ce problème dominera, à côté de la reprise économique exploitée par le gouvernement, tous les autres sujets de la campagne électorale.

1. En mars, 42 % se prononcent pour M. Scharping comme chancelier contre seulement 28 % pour M. Kohl ; en juillet, ce dernier obtient 42 % contre 31 % pour M. Scharping ! Sondage in *Die Zeit*, 11 mars 1994. Voir aussi les courbes, in *FAZ*, 28 septembre et 19 octobre 1994 (sondages Allensbach), ainsi que Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.18 à B.20.

2. Sondage Allensbach, in *FAZ*, 7 septembre 1994. Il est significatif – et cela aggrave le dilemme du SPD – qu'en Allemagne de l'Est 43 % des électeurs du SPD se prononcent en faveur de la formule de Magdeburg, 29 % seulement sont contre.

III. Le résultat des élections législatives : une interprétation (provisoire)

	1994 (%)	1990 (%)	1994 (sièges)
Abstention	20,9	22,2	–
CDU/CSU	41,4	43,8	294
SPD	36,4	33,5	252
FDP	6,9	11,0	47
Verts	7,3	5,1	49
PDS	4,4	2,4	30
Republikaner	1,9	2,1	–

Le résultat global ne sera pas une surprise, car les sondages ne donnaient plus, depuis déjà quelques semaines, la victoire au SPD. Mais les pertes, notamment du FDP, font que le succès de la majorité sortante est acquis de justesse. La majorité (341 sièges sur 672) se réduirait même à 329 (contre 327 pour le SPD, les Verts et le PDS) sans les « mandats supplémentaires » (*Uberhangmandate*)[1], fort nombreux cette fois et dont douze sont gagnés par la CDU et quatre par le SPD. Même si la Cour constitutionnelle devait les annuler – puisqu'ils violeraient l'égalité de vote –, la décision n'interviendra que dans deux ou trois ans et n'aura d'effet que sur les prochaines élections.

A part une modification probable de la loi électorale concernant les mandats supplémentaires, une autre est déjà proposée : elle concerne la conquête d'au moins trois circonscriptions (*Direktmandate*). Cette disposition n'ayant joué qu'une seule fois – en 1957, en faveur du Parti allemand (DP) en Basse-Saxe, mais seulement grâce à la bonne volonté de la CDU –, elle était tombée en désuétude – jusqu'en 1994 lorsque le PDS gagne quatre circonscriptions à Berlin (Est) et contourne ainsi la barrière fatidique des 5 %. La suppression de cette disposition particulière empêcherait probablement le PDS de revenir au Bundestag lors des prochaines élections.

La comparaison des résultats en Allemagne de l'Ouest (ancienne RFA) avec ceux d'Allemagne de l'Est (ancienne RDA) montre que le système de partis « à l'Est » n'est pas simplement « importé » de l'Ouest. On est plutôt en présence de deux systèmes qui diffèrent sur plus d'un aspect (*voir tableau page ci-contre*).

C'est la CDU/CSU qui a la diffusion la plus équilibrée dans les deux parties de l'Allemagne. Le SPD a certes gagné du terrain dans l'ancienne RDA, mais il reste faible sur ses « terres de naissance », qui étaient des fiefs avant 1933 (Saxe, Berlin). On peut même dire qu'il a perdu les élections à l'est de l'Elbe. Le SPD n'a pas plus progressé à cause de la concurrence du PDS. Sa forte position pose aussi des problèmes aux Verts. Ceux-ci – et encore plus clairement les libéraux – sont des partis « de l'Ouest », tandis que le PDS ne réussit pas sa percée dans l'ancienne RFA. Elle est un parti régional de l'ancienne RDA.

Malgré le succès du PDS, les élections législatives n'ont pas abouti à l'éclatement, craint et prévu, du système de partis. Il devient plus complexe et l'on

1. Ces mandats se produisent si un parti gagne plus de mandats « directs » que le pourcentage global ne lui en donnerait. Exemple : un parti gagne 12 sur 20 circonscriptions dans un Land, mais seulement 45 % des « deuxième voix », correspondant à 9 mandats ; il y aura donc 3 «mandats supplémentaires ».

	Allemagne de l'Ouest (%)		Allemagne de l'Est (%)	
	1994	Différence 1990	1994	Différence 1990
Abstention	19,4	+ 2,2	26,4	- 1,9
CDU/CSU	42,2	- 2,0	38,5	- 4,1
SPD	37,6	+ 1,7	31,9	+ 6,9
FDP	7,7	- 2,9	4,0	- 8,5
Verts	7,8	+ 3,1	5,3	- 0,9
PDS	0,9	+ 0,6	17,6	+ 7,7
Republikaner	2,0	- 0,0	1,4	- 0,1

peut prévoir certains regroupements, mais, en somme, il sort stabilisé de la série de consultations électorales.

Il faut encore du temps et des recherches approfondies pour donner une interprétation plus développée de ces élections. Pour le moment, il faut se contenter de quelques remarques :

1. Le facteur décisif auquel la coalition gouvernementale – et notamment la CDU/CSU – doit sa courte victoire est sans doute la reprise économique, mise en avant – et peut-être même un peu exagérée – par le gouvernement. Le climat général s'améliore, le mécontentement et le sentiment d'incertitude commencent à se dissiper. En même temps, la compétence économique attribuée au gouvernement monte. Les réponses à la question « quel parti fera la meilleure politique économique ? » le prouvent[1] :

	CDU	SPD	aucun parti
mars 1994	28	26	31
août 1994	49	21	17

Dans une telle conjoncture, l'opposition n'a plus aucune chance de l'emporter. L'argumentation du SPD d'apporter plus de justice sociale et de lutter plus énergiquement contre le chômage n'a plus d'effet.

2. De nouveau, l'élection portait surtout sur le choix d'une personnalité comme chancelier. Nous avons déjà dit qu'à partir du mois de mai M. Scharping perd son avance sur M. Khol. Le « géant noir » fait surtout mieux dans des questions jugées décisives : capacité de diriger un gouvernement et de s'imposer dans son parti, énergie et clarté de la ligne politique, aptitude à faire prévaloir les intérêts de l'Allemagne dans le domaine international. M. Scharping ne devance le chancelier que par son attitude jugée plus sociale et par sa sincérité[2]. A côté de la forte personnalité du chancelier, disposant d'un grand prestige international, le leader du SPD fait figure de personnage sympathique certes, mais effacé, presque falot. D'après les sondages, M. Schröder, rival malchanceux de M. Scharping dans la compétition au sein du parti, mais vainqueur impres-

1. Sondages publiés in *Die Zeit*, 8 avril et 2 septembre 1994.

2. Sondage Allensbach, in *FAZ*, 28 septembre 1994 ; *Der Spiegel*, 4 juillet 1994, ainsi que Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.20.

sionnant en Basse-Saxe, aurait fait mieux. Le SPD a-t-il fait campagne avec le « mauvais » candidat ?

Les diverses élections aux Diètes des Länder ont également montré que la personnalité du candidat au poste dirigeant joue un rôle plus important qu'on ne le croit dans le choix de l'électeur. Des personnalités fortes et populaires font mieux que leur parti d'habitude ; parfois ils ressemblent à des monarques élus, qu'ils soient chrétiens-démocrates (M. Biedenkopf en Saxe et M. Stoiber en Bavière) ou sociaux-démocrates (M. Stolpe en Brandebourg, M. Schröder ou même M. Lafontaine en Sarre). Il est évident que la télévision joue un rôle dans cette personnalisation du pouvoir ainsi que dans l'affaiblissement de l'identification à un parti.

3. Longtemps, l'électorat a penché en faveur de l'alternance – encore la moitié en juillet. Après douze ans d'un gouvernement dirigé par le même chancelier et formé par les mêmes partis, un tel souhait paraît fort compréhensible. Il faut se rendre compte que M. Kohl sera, s'il « tient » toute la législature, plus longtemps au pouvoir qu'aucun autre dirigeant dans un pays démocratique ! Mais tel Hamlet, l'électeur allemand recule au dernier moment devant le choix de l'alternance. Il est certain que le résultat de l'acte vers lequel il penche l'effraie, à savoir un gouvernement rouge-vert, peut-être dépendant de la bonne volonté du PDS (comme en Saxe-Anhalt). Si les Verts sont acceptés comme parti « gouvernemental » dans les Länder, beaucoup d'électeurs hésitent à leur confier la responsabilité au niveau fédéral[1]. Ce sont notamment leurs idées en politique étrangère et de défense (sortie de l'OTAN) ainsi que celles en matière économique et financière qui suscitent encore le doute.

4. Le SPD n'a pas fait ouvertement campagne en faveur d'une coalition avec les Verts. M. Scharping n'éprouve pas une sympathie excessive pour eux – à Mayence il avait préféré le FDP ! –, il craint un effet repoussoir sur une partie de l'électorat et il pense gagner plus de voix du côté de la CDU, d'où son orientation vers le centre. Mais comme d'autres dirigeants du parti misent clairement sur les Verts, la campagne électorale du SPD paraît confuse et peu convaincante.

5. Le FDP n'a franchi la barrière des 5 % que grâce à un certain nombre de voix « prêtées » par la CDU dans l'intention de sauver le gouvernement, une majorité absolue de la CDU/CSU étant exclue. Il fait figure d'un parti qui remplit une fonction (*Funktionspartei*), à savoir maintenir la CDU au pouvoir. Son profil politique ne diffère pas beaucoup de celui de la CDU ; par conséquent, il n'est plus guère élu en tant que parti libéral[2].

Quand il ne s'agit pas d'une élection vraiment importante et dont l'issue détermine le cours de la politique allemande, il échoue assez régulièrement devant la clause des 5 % : ainsi dans

1. 25 % seulement se prononcent pour une coalition rouge-vert, mais 31 % pour une grande coalition et 27 % pour la formule actuelle CDU/CSU et FDP. Sondage in *Die Zeit*, 5 août 1994.

2. Presque deux tiers de ses électeurs disent que leur préférence va à la CDU, 16 % seulement préfèrent le parti auquel ils donnent leur bulletin de vote. Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.11.

toutes les élections dans les Länder au courant de l'année. Très affaibli aussi au niveau municipal, il paraît sérieusement menacé dans son existence même – et sa disparition aurait des conséquences considérables sur tout le système politique.

6. Les Verts sortent renforcés des élections, mais ils restent en deçà des sondages et de leurs espérances. Leur sujet préféré, l'écologie, perd aux yeux de l'opinion de son importance pendant une crise économique, accompagnée d'un chômage important[1]. Les problèmes décisifs aux élections législatives – économie, finances, politique étrangère – sont encore leur talon d'Achille (ils préconisent la sortie de l'OTAN).

7. Le PDS n'existe pratiquement que dans l'ancienne RDA. Comme les partis néo-communistes dans les autres pays ex-communistes en Europe de l'Est, il gagne du terrain. Sans doute n'est-il pas seulement élu par les communistes nostalgiques, mais aussi – et peut-être surtout – comme un parti protestataire. Il fait figure d'avocat des intérêts spécifiques des Allemands de l'Est qui se sentent négligés par les autres partis. Ce ne sont pas seulement des difficultés matérielles qui peuvent pousser à un vote en faveur du PDS mais aussi un sentiment d'humiliation[2].

8) L'échec cuisant des Republikaner d'extrême droite prouve que le mécontentement à l'égard des partis « établis » et le système politique n'est pas aussi profond qu'on l'a dit parfois. La solution de quelques problèmes urgents (droit d'asile, immigration, logements) et une reprise économique sont suffisantes pour faire tomber ce genre de partis à presque zéro. La plus grande partie des électeurs de l'extrême droite ne sont pas des néo-nazis convaincus mais des gens mécontents qui protestent contre leur sort.

IV. La situation politique après le « Superwahljahr »

Un gouvernement stable ?

Le résultat électoral a permis la reconduction du gouvernement. Sa composition ne diffère guère de celle de l'équipe précédente (le FDP n'ayant plus droit qu'à trois portefeuilles au lieu de cinq). Helmut Kohl est réélu chancelier, le 15 novembre, par 338 voix contre 333. Cette majorité très courte (il fallait 337 voix…) ne se produit pas pour la première fois à l'occasion de l'élection d'un chancelier[3]. A lui seul ce n'est pas signe d'un gouvernement fragile, mais néanmoins beaucoup d'observateurs prédisent sa rupture avant 1998. Le motif de ce scepticisme est l'état de faiblesse du FDP. A son dernier congrès, les interventions critiques pleuvent sur son président, M. Kinkel. Il menace de démissionner et n'est réélu qu'à la majorité des deux tiers (ce qui n'est pas énorme dans

1. Voir les courbes *in* Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.21 à B.23.

2. Selon un sondage, quatre sur cinq Allemands de l'Est se sentent « citoyens de seconde classe » ! *Der Spiegel*, 21 février 1994. Dans un autre sondage (Allensbach, in *FAZ*, 11 janvier 1995), 48 % se considèrent comme Allemands de l'Est, 34 % seulement comme Allemands tout court ; en Allemagne de l'Ouest, les chiffres correspondants sont 14 et 63 % !

3. En 1949, Adenauer obtient 202 voix, juste ce qu'il fallait ; en 1976, Helmut Schmidt en obtient 250 (il en fallait 249) ; les deux gouvernements ne connaissent pas de crise pendant la législature.

ce genre d'élections). Le congrès demande à « ses » ministres de montrer un profil plus libéral et de ne pas craindre des conflits avec la CDU/CSU. Cela promet des remous au sein du gouvernement.

Le sort du FDP, et peut-être celui de la coalition gouvernementale, pourrait se jouer aux élections aux Diètes en Hesse (19 février) et en Rhénanie du Nord-Westphalie (14 mai). Si le FDP reste au-dessous des 5 %, M. Kinkel va probablement démissionner en tant que président de parti. Il n'est pas exclu que le FDP se retire du gouvernement pour faire une « cure d'opposition » dans l'espoir de se revigorer. Au cas où ce scénario deviendrait réalité, la formation d'une grande coalition paraît l'issue la plus probable, car de nouvelles élections sont aussi improbables que la formation d'une coalition SPD-FDP-Verts, même si elle est arithmétiquement possible.

Il est vrai que la grande coalition existe déjà dans une certaine mesure, car le SPD dispose de la majorité absolue au Bundesrat, la deuxième chambre qui a un veto absolu sur environ 60 % de la législation, notamment en matière fiscale et sociale. Le SPD pourrait être tenté d'accepter une grande coalition formelle pour mieux mettre en valeur sa part dans les réformes politiques. Aussi, il ne peut guère utiliser le Bundesrat pour bloquer longtemps le travail gouvernemental. Peut-être nourrit-il l'espoir que, comme dans les années soixante, la grande coalition ne soit qu'une étape de transition vers un gouvernement sous sa propre direction, que ce soit avec les Verts ou le FDP ou les deux.

Mais une grande coalition pose aussi des problèmes qui feront réfléchir le SPD. Elle pourrait, également, comme pendant les années soixante, apporter de l'eau aux moulins des partis protestataires. Puisque le PDS et les Verts en profiteront probablement plus que les Republikaner, l'expérience se déroulera aux dépens du SPD. Enfin, le SPD est loin d'être unanime sur cette question. Des discussions difficiles à l'intérieur du parti sont à prévoir. Et même une fois entré au gouvernement, des problèmes peuvent surgir sur lesquels le parti est profondément divisé. La querelle qui se développe sur une participation de la Bundeswehr pour protéger un retrait éventuel des Casques bleus de Bosnie en donne un avant-goût[1].

Restructuration du système de partis ?

Indépendamment d'une crise gouvernementale, possible mais pas certaine, le système de partis est en train de se transformer. Aux élections de 1961 déjà, le système de partis avait trouvé la forme qu'il gardera longtemps : entre 80 % et 90 % des voix se concentrant sur deux partis seulement : CDU/CSU et SPD. Seul le FDP a survécu au processus de concentration des années cinquante. Puisque le scrutin proportionnel ne donne qu'exceptionnellement la majorité à un seul parti – une seule fois, à la CDU/CSU en 1957 –, tout gouvernement a besoin du petit parti libéral : entre 1961 et 1966 le FDP est à côté de la CDU/CSU, entre 1969 et 1982 à côté du SPD. Les programmes politiques des partis sont assez proches les uns des autres pour permettre ces coalitions.

1. Voir l'article véhément d'Oskar Lafontaine («Les nouveaux croisés », *Der Spiegel*, 2 janvier 1995) contre le recours aux avions Tornado de la Bundeswehr, approuvé par M. Scharping.

Mais tout changement de partenaire est une entreprise difficile et risquée pour les libéraux ; on l'a bien vu en 1969 et en 1982-1983 (et peut-être en 1995 ?).

Cette configuration se modifie au début des années quatre-vingt avec la montée des Verts (entrée au Bundestag en 1983). Puisque ce nouveau parti recueille la plus grande partie de ses électeurs parmi l'électorat du SPD, celui-ci tombe au-dessous des 40 %, barre qu'il avait franchie depuis 1969. Le nouveau parti, assez turbulent, n'étant pas considéré comme assez sérieux pour entrer au gouvernement, il n'y a plus de majorité pour un gouvernement dirigé par le SPD. Par conséquent, la coalition CDU/CSU et FDP reste majoritaire et donc au gouvernement depuis 1982.

En 1994, trois facteurs sont en train de modifier de nouveau ce système de partis : la crise du FDP ; l'évolution des Verts vers un parti « responsable » ; l'entrée en scène du PDS. La disparition du FDP du Bundestag affectera d'abord et surtout la CDU/CSU qui perdra son coéquipier indispensable. Si l'on passe en revue toutes les formules gouvernementales dans les Länder, on constate qu'il n'y a que trois possibilités qui s'offrent à la CDU/CSU :

– gouverner seule (en Saxe et en Bavière) ;

– former une grande coalition avec le SPD (en Bade-Wurtemberg, à Berlin, en Mecklenbourg-Poméranie et en Thuringe, chaque fois sous la direction de la CDU) ;

– former une coalition avec le FDP (après les élections de 1994 et les défaites du FDP, cette formule n'existe plus).

En revanche, la situation se présente beaucoup plus avantageusement pour le SPD :

– gouverner seul (en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Basse-Saxe, dans le Schleswig-Holstein, en Sarre et en Brandebourg) ;

– former une grande coalition avec la CDU (voir plus haut) ;

– former une coalition avec le FDP (en Rhénanie-Palatinat) ;

– former une coalition avec les Verts (en Hesse et en Saxe-Anhalt, dans ce cas « toléré » par le PDS ; jusqu'en 1994 aussi en Basse-Saxe) ;

– former une coalition avec les Verts et le FDP (à Brême et, jusqu'en 1994, en Brandebourg) ;

– former une coalition avec les dissidents de la CDU (à Hambourg).

Cette possibilité de former des coalitions les plus diverses permet au SPD d'être présent dans 14 (sur 16) gouvernements, tandis que la CDU/CSU ne gouverne que dans six Länder.

Si l'on transfère cette configuration au niveau fédéral, on voit qu'il n'y aura plus que deux possibilités dans le cas où le FDP ne serait plus représenté au Bundestag : gouverner seul (hautement improbable) ou avec le SPD (n'est souhaitable que dans une situation exceptionnelle).

C'est dans cette situation qu'un rapprochement spectaculaire a eu lieu entre la CDU et les Verts. Ensemble, mais contre les voix du SPD, ils ont élu pour la première fois un représentant des Verts comme vice-président du Bundestag (Mme Antje Vollmer). La CDU a également accepté que les Verts soient maintenant admis dans la petite commission qui exerce le contrôle parlementaire sur les services secrets. Après les élections municipales en Rhénanie du Nord-Westphalie, le 16 octobre, la CDU et les Verts forment des coalitions, souvent contre le SPD, dans une vingtaine de villes (parmi elles, Mülheim/Ruhr,

180 000 habitants). Trois jeunes présidents de groupes de la CDU dans des Diètes (Bade-Wurtemberg, Hesse, Sarre) se prononcent franchement en faveur d'une coalition même au niveau des Länder.

Toutefois, il ne faut pas exagérer et surestimer la portée de ce rapprochement. Même si quelques-uns, dans la CDU, mettent en avant des points communs dans les programmes des deux partis, les divergences restent beaucoup trop marquées pour envisager une coalition au niveau fédéral. De plus, les résistances à l'intérieur des deux partis paraissent actuellement insurmontables. La CSU bavaroise émet déjà des mises en garde vigoureuses à l'encontre de la CDU et fait comprendre qu'elle n'accepterait pas une telle coalition. Il est néanmoins évident que la CDU est à la recherche d'un autre partenaire si, par malheur, le FDP disparaissait.

La montée du PDS pose surtout un problème au SPD. Déjà affaibli par le succès des Verts, il souffre maintenant, dans l'ancienne RDA, de la réussite du PDS. Puisque celui-ci bloque entre 15 % et 20 % des voix, on ne peut former dans les cinq « nouveaux Länder » que des gouvernements homogènes (si l'électeur le veut bien) ou des grandes coalitions, si on laisse le PDS complètement hors du jeu. (Le FDP n'existe plus dans aucune des cinq Diètes et les Verts se trouvent seulement dans celle de Saxe-Anhalt.) Si l'on faisait entrer le PDS dans le jeu, des majorités SPD-PDS existeraient dans trois des cinq Länder. La tentation est donc grande pour le SPD de coopérer avec le PDS ; de plus, il est possible que ses voix soient nécessaires à la formation d'une coalition au niveau fédéral, dirigée par le SPD…

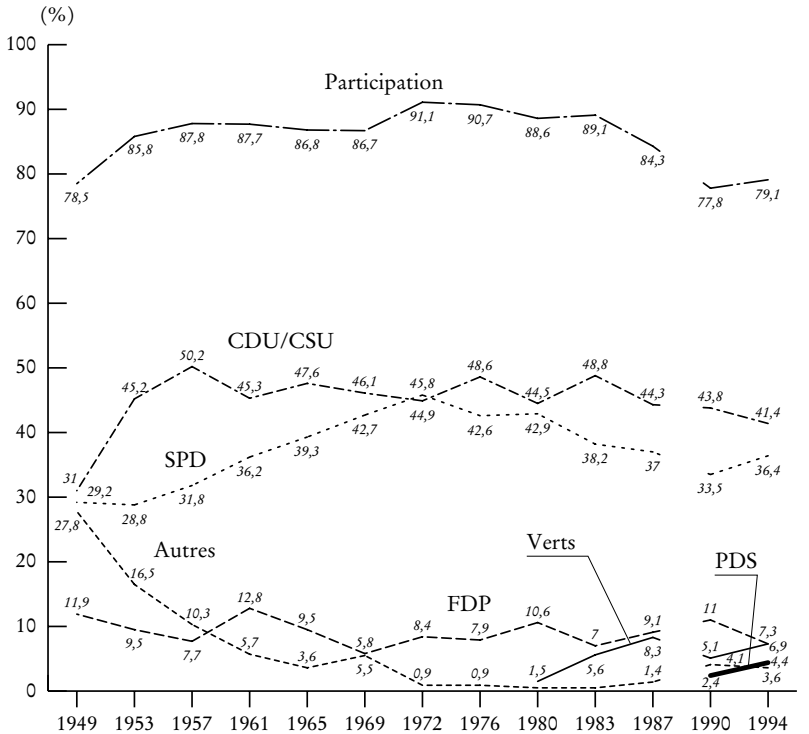
Mais le SPD est profondément divisé sur ce problème épineux. Si une bonne partie de ses dirigeants et adhérents en Allemagne de l'Est sont partisans d'une coopération prudente (qui ne sera de toute façon pas pour demain), elle a aussi des adversaires farouches (dont les souvenirs concernant l'époque de M. Honecker sont encore très vivaces[1]). Parmi les sociaux-démocrates dans l'ancienne RFA, il y a également des partisans des deux positions. Le SPD pourrait encourir le danger d'une scission s'il entamait prochainement une coopération avec le PDS[2].

C'est aussi dans cette perspective qu'il faut comprendre la décision de la direction du SPD, prise le 5 décembre. Cette décision exclut toute alliance avec le PDS au niveau des Länder comme au niveau fédéral. Le SPD s'efforcera plutôt de gagner les électeurs du PDS en intensifiant ses activités dans l'ancienne RDA. Il semble donc que le SPD parie sur un affaiblissement du PDS à moyen terme, peut-être sur son élimination du Bundestag aux prochaines élections. Il est vrai que le PDS n'a pas du tout réussi sa percée dans l'ancienne RFA (0,9 % seulement) et qu'il s'affaiblira probablement dans l'ancienne RDA si la reconstruction économique atténue les problèmes sociaux (chômage, loyers). Les perspectives qu'un parti néo-communiste (ou parti socialiste de gauche) de quelque importance puisse se maintenir à la longue à côté du SPD et des Verts ne paraissent pas bonnes.

1. Voir le sondage cité note 2, p. 181.

2 Voir l'avertissement de M. Meckel, le dernier ministre des Affaires étrangères de la RDA, in *Die Zeit*, 4 novembre 1994.

Participation et répartition des voix aux élections législatives en Allemagne



V. Conclusion

Le « *Superwahljahr* » n'a pas débouché sur une « situation italienne ». Même si le système de partis est devenu plus complexe et même si le gouvernement ne paraît pas très solide, la démocratie allemande tient bon. Le « ras-le-bol » politique et le dégoût des partis traditionnels[1] n'ont certes pas disparu, mais ils sont devenus plus faibles. Les deux « *Volksparteien* » rencontrent encore des problèmes d'acceptation, notamment parmi les jeunes et dans certains milieux urbains, mais ils ne sont pas menacés d'éclatement ou de disparition comme leurs partis frères italiens. La démocratie allemande n'est pas ébranlée par les problèmes extraordinairement difficiles à la suite de la réunification. Après les élections de 1994, on peut avoir encore un peu plus confiance dans l'avenir.

1. Voir notre article « De la crise des partis à la crise de la démocratie ? », *Pouvoirs*, n° 66, Paris, PUF, 1993, p. 121-132.

BIBLIOGRAPHIE

La documentation de cette chronique est tirée de la presse allemande, notamment la *Frankfurter Allgemeine (FAZ), Die Zeit, Der Spiegel.* Ces journaux publient aussi des sondages.

Meilleurs ouvrages sur les partis et le comportement électoral publiés avant les élections :

Wilhelm Burklin/Dieter Roth (éd.), *Das Superwahljahr*, Köln, Bund Verlag, 1994.

Thomas Leif/Joachim Raschke, *Rudolf Scharping, die SPD und die Macht,* Reinbek, Rowohlt, 1994 (contient beaucoup d'informations et des analyses éclairantes).

Konrad-Adenauer-Stiftung (éd.), *Die Bundestagswahl vom 16. Oktober 1994. Eine erste Analyse*, St. Augustin 1994 (utilisation systématique de sondages).

Spiegel Spezial, « Wahljahr '94. Kandidaten - Zahlen -Hintergrunde » (paru en janvier 1994, bonne documentation).

Pierre Astié
Dominique Breillat*

REPÈRES ÉTRANGERS
(20 septembre - 31 décembre 1994)

Allemagne[1]

16 octobre 1994 : **Élections législatives.** Leurs alliés libéraux ayant réussi à atteindre la barre des 5 % (6,8), les chrétiens-démocrates du chancelier Kohl conservent le pouvoir avec 41,5 % (-2,3) des suffrages. Les sociaux-démocrates menés par M. Rudolf Scharping progressent de 2,9 % (36,4 %). Les Verts éliminés en 1990 font leur retour au Bundestag (7,3 %) et les ex-communistes du PDS, même s'ils n'atteignent pas le seuil des 5 % – ils recueillent cependant 20 % dans l'ex-RDA –, bénéficient d'une représentation ayant obtenu 4 mandats

Partis	Voix	%		Sièges	
CDU (chrétiens démocrates)	16 089 960	34,2	(2,5)	244	(-24)
CSU (chrétiens sociaux Bavière)	3 427 196	7,3	(+0,2)	50	(-1)
SPD (sociaux démocrates)	17 140 354	36,4	(+2,9)	252	(+13)
Grünen (verts)	3 424 315	7,3	(+3,5)	49	(+49)
FDP (libéraux)	3 258 407	6,9	(-4,3)	47	(-32)
PDS (ex-communistes)	2 066 776	4,4	(+2,0)	30	(+13)
REP (extrême droite)	875 239	1,9	(-0,2)	0	
Graue (troisième âge)	238 642	0,5	(-0,4)	0	
ÖDP (écologistes)	183 715	0,3	(=)	0	
Autres	401 170	0,9		0	(-8)

I. : 60 452 009 ; Vot. : 47 737 999 (79,0) ; Nuls : 632 825 (1,3) ; SE : 47 105 174.

*Université de Poitiers.
1. Voir l'article d'Adolf Kimmel p. 177, ci-dessus.

directs, la loi électorale allemande admettant les partis obtenant 3 élus avec la première voix à bénéficier de la répartition des sièges à la représentation proportionnelle. La coalition du chancelier Kohl avec 341 sièges sur 672 dispose d'une majorité bien étroite (*Libération,* 10, 11, 17 et 18 octobre 1994 ; *Le Monde,* 18-19 octobre 1994 ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17, 18 octobre 1994 ; Ambassade d'Allemagne). *V. tableau page précédente*.

15 et 17 novembre : **Gouvernement fédéral.** La formation du gouvernement fédéral sous la forme d'une coalition CDU/CSU-FDP a été difficile et l'élection de M. Helmut Kohl, 64 ans, au pouvoir depuis le 1er octobre 1982, a été obtenue de justesse. En raison de trois défections, le chancelier sortant n'a obtenu que 338 voix sur 672, soit une de plus que la majorité absolue. M. Helmut Kohl devrait battre le record de longévité politique de Konrad Adenauer, qui a été chancelier de 1949 à 1963.

AUTRICHE

9 octobre 1994 : **Élections législatives.** Avec 22,2 % des voix l'extrême droite a obtenu son plus beau résultat en Autriche : le Parti libéral (FPÖ), sous la direction de M. Jörg Haider, gagne plus de 6 points et 9 sièges. C'est la première fois que la droite nationaliste et xénophobe dépasse la barre des 20 %. Le Forum libéral, dissident du FPÖ, plus modéré, franchit la limite des 4 % et fait son entrée au Parlement (6 %).

La grande coalition au pouvoir, qui associe les sociaux-démocrates dirigés par le chancelier Franz Vranitzky, 57 ans, et les conservateurs, en dépit de ses pertes – les plus importantes depuis 1945 – conserve le pouvoir. Mais sa majorité absolue, qui était de 140 sièges sur 183, n'est plus que de 118. Les deux partis SPÖ (sociaux-démocrates) (-7,6 %) et ÖVP (conservateurs) (-4,4 %) perdent 23 sièges. Elle ne permet pas d'atteindre les deux tiers nécessaires pour l'adoption des lois constitutionnelles (*Le Monde*,

Partis	Voix	%	Évolution par rapport à 1990	Sièges	Évolution par rapport à 1990
SPÖ (parti socialiste)	1 617 804	34,92	- 7,6	65	- 15
ÖVP (parti populiste) (conservateurs)	1 281 846	27,67	- 4,3	52	- 8
FPÖ	1 042 332	22,50	+ 6,24	42	+ 9
Verts	338 538	7,31	+ 2,21	13	+ 3
Forum libéral[1]	276 580	5,97		11	+ 11
Autres partis	76 014	1,63			
				183	

Inscrits : 5 774 000 ; Votants : 4 730 987.

1. Le Forum libéral ne participait pas au scrutin de 1990. Il est issu d'une scission récente du FPÖ.

11 octobre 1994 ; *Le Figaro,* 10 et 11 octobre 1994 ; *Libération,* 8-9, 10, 11 octobre 1994 ; Ambassade d'Autriche). *V. tableau page précédente*.

30 novembre 1994 : **Gouvernement.** La « Grande Coalition » composée de socialistes et de conservateurs, et dirigée par M. Franz Vranitzky depuis le 16 juin 1986, a été reconduite après sept semaines de négociations. Le nouveau gouvernement, toujours dirigé par le socialiste Franz Vranitzky, comprend 8 socialistes, 7 populistes et un ministre sans étiquette (*Le Monde,* 14 octobre, 27-28 et 30 novembre 1994).

BRÉSIL

3 octobre 1994 : **Élections présidentielles.** Le candidat social-démocrate (droite), le sénateur Fernando Henrique Cardoso, sociologue de 63 ans, ancien ministre, remporte dès le premier tour l'élection présidentielle avec 54,3 % des suffrages (34 377 198 voix). Il était soutenu par le président sortant, Itamar Franco. Son rival, soutenu par une coalition de gauche et d'extrême gauche, M. Luiz Inacio Lula da Silva, Parti des travailleurs, 49 ans, recueille 27 % des suffrages (17 126 291 voix). Il avait échoué de justesse en 1989 face au président Collor.

Totalisant 18,7 % des voix, les six autres candidats ne dépassent pas individuellement 5 % des suffrages :

– M. Eneas Carneiro, 55 ans, cardiologue, soutenu par le Parti de la reconstruction de l'ordre national (Prona, extrême droite) : 6 %.

– M. Orestes Quercia, 56 ans, ancien gouverneur de São Paulo, candidat du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB, centre droit) : 4 %.

– M. Leonel Brizola, 72 ans, ancien gouverneur de Rio, leader du Parti démocratie travailliste (PDT, gauche populiste) : 3 %.

– Les trois autres candidats, M. Esperidiao Amin (47 ans, ancien gouverneur de Santa Catarina, Parti progressiste réformateur – PRP, droite), M. Carlos Gomes (54 ans, Parti de la reconstruction nationale – PRN, droite populiste), parti créé par le président déchu Fernando Collor, et l'amiral Hernani Fortuna (62 ans, seul candidat militaire) obtiennent des résultats infimes.

On compte plus de 14 millions de bulletins blancs et nuls, le vote étant obligatoire. Le nouveau président entrera en fonction le 1er janvier 1995 pour un mandat de quatre ans non renouvelable (*Libération*, 5 octobre 1994 ; *Le Monde,* 5 et 19 octobre 1994 ; Ambassade du Brésil).

21 décembre 1994 : **Cabinet présidentiel.** Le président Fernando Henrique Cardoso a constitué son cabinet, composé essentiellement d'experts, issus de son parti, le Parti social-démocrate brésilien. On notera le ministre extraordinaire aux Sports : M. Edson Arantes do Nascimento, plus connu sous le nom de « Pelé » (*Libération*, 22 décembre 1994 ; *Le Monde*, 23 décembre 1994).

12 décembre 1994 : **Président de la République, corruption**. Après avoir été accusé de corruption passive par le Sénat et déchu de ses droits politiques jusqu'en 2001 pour forfaiture (cf. *RE*, 65), l'ancien président de la République Fernando Collor de Mello a été acquitté, faute de preuves, par le tribunal fédéral suprême, par 5 voix contre 3 (*Libération,* 7 et 14 décembre 1994 ; *Le Monde*, 9 et 14 décembre 1994).

ÉTATS-UNIS

8 novembre 1994 : **Congrès : Mid term elections.** Les élections qui se déroulent à mi-mandat du président des États-Unis avaient pour objet le renouvellement total de la Chambre des représentants, d'un tiers du Sénat (35) et de 36 des 50 gouverneurs. Le président Clinton est le grand perdant de ces élections. Son parti perd la majorité au Congrès qu'il détenait depuis le 3 novembre 1992 (cf. *RE*, 65).

Pour la première fois depuis quarante ans, les élections à mi-mandat présidentiel donnent au Parti républicain la majorité à la Chambre des représentants et lui permettent de retrouver au Sénat la majorité qu'il avait perdue en 1986.

		par rapport à 1992
Chambre des représentants	230 républicains	+ 52
	204 démocrates	– 52
	1 indépendant	=
Sénat	53 républicains	+ 9[1]
	47 démocrates	– 9

Tous les candidats sortants du Parti républicain (sénateurs, membres de la Chambre des représentants, gouverneurs) ont été réélus. Le « Speaker » de la Chambre des représentants, Tom Foley, démocrate élu depuis trente ans, a été battu. Avec l'élection du fils du sénateur Kennedy (lui-même réélu) comme représentant du Rhode Island et la réélection du fils de Robert Kennedy, représentant du Massachusetts, ce sont trois membres du « clan » qui siègent au Congrès. Les démocrates occupent 19 sièges de gouverneur (-10), les républicains 29 (+10), 2 revenant à des indépendants (=).

Selon des calculs non officiels, moins de 40 % des électeurs se seraient rendus aux urnes.

Le président est donc désormais condamné à gouverner avec une majorité parlementaire républicaine. Il sera intéressant de constater le fonctionnement de cette cohabitation outre-Atlantique, qu'on ne saurait cependant raisonnablement comparer à la nôtre (*Libération,* 10 octobre, 8, 9, 10 et 24 novembre 1994 ; *Le Monde,* 10, 11 et 18 novembre 1994 ; Ambassade des États-Unis).

FINLANDE

16 octobre 1994 : **Référendum.** Consultés sur l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne, près de 57 % des électeurs ont voté *« kylla »* (oui).

Les résultats sont les suivants :

Oui	1 621 543	soit 56,9 %
Non	1 225 043	soit 43,1 %

SE : 2 846 586 ; I : 4 042 606 ; Vot. : 2 861 565 (70,8 %).

Comme en Suède et en Norvège, on a vu une coupure du pays entre les campagnes hostiles et les villes favorables. Le oui a atteint 73,6 % à Helsinki (*Le Monde,* 18 octobre 1994 ; *Le Figaro*, 17 octobre 1994 ; Ambassade de Finlande).

18 novembre 1994 : **Adhésion à l'Union européenne.** Le Parlement, où une minorité de députés hostiles a pratiqué

1. M. Richard Shelby, sénateur démocrate de l'Alabama, élu en 1986, a annoncé qu'il avait décidé d'adhérer au Parti républicain.

l'obstruction dans l'attente du référendum suédois, a ratifié, par 152 voix sur 200, l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne, à partir du 1er janvier 1995. La majorité des deux tiers était nécessaire (*Le Monde,* 18 octobre, 20, 21, 22 novembre 1994 ; Ambassade de Finlande).

JAPON

21 novembre 1994 : **Réforme électorale.** Une importante réforme électorale vient d'être adoptée par le Parlement. Il s'agit d'un mode de scrutin mixte pour la désignation des députés : 300 sièges seront pourvus, comme c'est le cas actuellement, au scrutin uninominal à un tour, mais désormais dans des circonscriptions à siège unique ; les 200 autres sièges seront pourvus à la proportionnelle.

Ces nouvelles dispositions devraient notamment favoriser la restructuration du monde politique en deux ou trois grandes formations (*Libération*, 22 novembre 1994 ; *Le Figaro*, 22 novembre 1994 ; *Le Monde*, 4 et 23 novembre 1994 ; *Courrier International*, 8 décembre 1994).

NORVÈGE

28 novembre 1994 : **Référendum.** Dernier État candidat à l'adhésion à l'Union européenne, la Norvège n'a pas suivi les trois autres. Le 25 septembre 1972 le « non » avait recueilli 53,49 % des suffrages. Cette fois-ci, les opposants ont été 52,2 %. Ce sont les ruraux et surtout les comtés les plus éloignés (74,4 % en Finnmark) et aussi les femmes (57 %) qui ont fait pencher la balance vers le refus. La participation (88,8 % contre 79,1 % en 1972) a constitué un record historique. Le « non » a atteint 1 513 223 voix contre 1 386 573 (47,8 %) en faveur du « oui ». Le Premier ministre, Mme Gro Harlem Brutland, avait activement fait campagne pour l'adhésion (*Libération*, 26-27, 28, 29, 30 novembre 1994 ; *Le Monde,* 24, 26, 29, 30 novembre, 2 décembre 1994 ; Université d'Oslo).

SUÈDE

13 novembre 1994 : **Référendum.** 2 792 789 (52,2 %) électeurs suédois ont approuvé le principe de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne ; 2 514 098 (46,9 %) ont voté « non » ; 48 166 (0,9 %) ont voté blanc.

Le taux de participation a été élevé : 82,4 %

Le 15 décembre, le Parlement ratifie l'adhésion par acclamation, le référendum n'ayant qu'un caractère consultatif en Suède (*Libération,* 12-13, 14 novembre 1994 ; *Le Monde,* 15 novembre 1994 ; Ambassade de Suède).

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er octobre - 31 décembre 1994)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs *et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

REPÈRES

6 octobre. Jacques Chirac approuve l'offre d'un « pacte de partenariat et de parité » proposée par V. Giscard d'Estaing lors des journées de l'UDF.

12 octobre. Convention nationale de « Idées Action », mouvement lancé par Alain Madelin.

12 octobre. Charles Pasqua écrit aux parlementaires de la majorité pour relancer les « primaires ».

12 octobre. Arrestation d'Alain Carignon.

14 octobre. Démission de Gérard Longuet, ministre de l'Industrie.

18 octobre. Première reprise de contact PS-PCF depuis 1991.

23 octobre. La convention de l'écologie politique désigne Dominique Voynet comme candidate à la présidence de la République.

24 octobre. Selon Édouard Balladur, « Jacques Chirac est réfugié dans son parti comme dans une citadelle ».

4 novembre. Jacques Chirac annonce sa candidature à l'Élysée.

4-6 novembre. Le congrès du MRG adopte l'appellation de « Radical ».

6 novembre. La conférence nationale du PCF ratifie la candidature de Robert Hue.

9 novembre. Charles Millon sera candidat si les « candidats naturels » de l'UDF ne le sont pas.

12 novembre. Démission de Michel Roussin, ministre de la Coopération.

18-20 novembre. Congrès du PS à Liévin.

20 novembre. Philippe de Villiers présente le programme du Mouvement pour la France.

5 décembre. Alain Juppé, président par intérim du RPR, préconise un « code de bonne conduite » entre les candidats.

5 décembre. Le Premier ministre préconise des réformes « sans fractures ».

10-11 décembre. François Bayrou suc-

cède à Pierre Méhaignerie à la présidence du CDS.

11 décembre. Jacques Delors renonce à être candidat à l'Élysée.

11 décembre. Le 2e congrès de Génération Écologie ratifie la candidature de Brice Lalonde à l'Élysée.

14 décembre. Le tribunal de commerce de Paris ordonne le placement en liquidation judiciaire de Bernard Tapie.

16 décembre. « Il est temps de remettre la France en marche », déclare Jacques Chirac à Chassieu.

AMENDEMENT

– *Article 98, al. 5 RAN.* Le président de la commission des lois a opposé, le 17-12, l'irrecevabilité de l'art. 98, al. 5 RAN à un amendement gouvernemental au projet de loi « étendant dans les TOM certaines dispositions du Code de la route et portant dispositions diverses relatives aux TOM et à la collectivité de Mayotte » : selon M. Mazeaud, cet amendement n'a « rigoureusement rien à voir » avec le texte, dont le gouvernement propose d'ailleurs de modifier le titre pour cette raison (p. 9343). Le ministre réussit cependant à convaincre l'Assemblée d'en admettre la recevabilité.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Composition.* M. Philippe de Villiers (Vendée, 4e) (UDF) a démissionné de son mandat, le 24-10 (p. 15188) pour cumul de mandats, à la suite de son entrée au Parlement européen, le 12-6 (cette *Chronique*, n° 71, p. 194). Pour mémoire, il y a lieu de relever que les quatre autres députés élus à Strasbourg, à savoir : Mme Taubira-Delannon (Guyane, 1re) (RL), MM. Martin (Marne, 6e) (RL), Tapie (Bouches-du-Rhône, 10e) (RL) et Verwaerde (Paris, 18e) (UDF), n'ont pas été concernés.

Par voie de conséquence, M. Bruno Retailleau, ancien suppléant de M. de Villiers, a été élu, au premier tour, le 27-11 (p. 16898), en remplacement. Le Conseil constitutionnel a constaté, le 3-11 (p. 15819), la déchéance de plein droit du mandat de M. Édouard Chammougon (Guadeloupe, 3e) (RL).

V. *Bicamérisme. Loi de finances. Ordre du jour. Parlementaire en mission. Séance. Session extraordinaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie. Juger sous Vichy,* Le Seuil, 1994 (colloque de l'École nationale de la magistrature) ; J.-M. Colombani, « La République et ses juges », *Le Monde*, 19-10 ; J.-M. Dumay, « Le réveil des juges », *ibid*., 20/21-10.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Président de la République.*

BICAMÉRISME

– *Bilan de la session ordinaire d'automne et de la session extraordinaire.* 48 lois ont été adoptées : 7 d'entre elles sont d'origine parlementaire (dont 3 LO pour la transparence de la vie politique) et 22 autorisent la ratification d'engagements internationaux. Le recours à la procédure de la CMP a été nécessaire pour 15 textes, tandis que pour la première fois, en période de cohabitation (cette *Chronique*, n° 47, p. 189), le *der-*

nier mot était donné aux députés, le 23-12 (p. 9663), s'agissant du projet relatif au prix des fermages. L'urgence a été déclarée pour 11 textes dont 4 propositions de loi (*BIRS*, 600, p. 49).

– *Éloge.* « Lorsqu'une liberté publique est en cause, deux chambres, c'est deux chances », a affirmé le président Monory, en faisant allusion à l'amendement Marsaud relatif au secret de l'instruction et à la déclaration de patrimoine des fonctionnaires, dispositions adoptées par les députés et supprimées par la Haute Assemblée (allocution de clôture du 22-12, p. 8019).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. G. Agniel, « Le Conseil d'État et la décentralisation outre-mer : toujours plus d'État ? », *RFDA*, 1994, p. 954.

– *Droit local alsacien-mosellan.* La traduction officielle en français de ses dispositions s'impose désormais, estime le garde des Sceaux, en vue d'une mise en conformité avec l'art. 2 C (rédaction de la LC du 25-6-1992) (AN, Q, p. 5791). Dans le même temps, un groupe de travail a été constitué par le ministre de la Culture afin d'étudier la situation du francique (*ibid.*, p. 6183).

Un décret du 23-11 (p. 17022) porte déconcentration en matière de désaffectation des édifices cultuels, lorsqu'il y a accord de l'autorité religieuse.

V. *Loi organique. Premier ministre. République.*

COMMISSIONS

– *Commission spéciale.* Comme l'Assemblée (cette *Chronique,* nº 71, p. 189), le Sénat a constitué, le 4-10 (*BIRS,* 589, p. 23), une commission spéciale pour examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dont le président est M. François-Poncet (RDE).

– *Missions d'information communes.* Deux missions ont été créées à l'AN, l'une sur les problèmes généraux liés à l'application des lois, l'autre sur les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale (*BAN,* 42, p. 38).

D'autre part, la commission des lois du Sénat a constitué le 12-10 une mission d'information sur la présomption d'innocence et le secret de l'instruction (*BIRS,* 590, p. 19).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le Conseil constitutionnel et la langue française », *RDP*, 1994, p. 1663 ; L. Favoreu, « La prétendue "réformette" a tout changé », *Le Figaro*, 3-11 ; V. Giscard d'Estaing, « Une commémoration surprenante », *ibid. ;* M. Troper, « Le XXe anniversaire de la réforme constitutionnelle du 29-10-1974 », *La Vie judiciaire*, 31-10 ; F. Luchaire, « Le juge constitutionnel et le régime législatif des TOM », *RDP*, 1994, p. 1621, et « Le CC et l'assistance médicale à la procréation », *ibid.*, p. 1647 ; F. Mélin-Soucramanien, « Le principe d'égalité en matière de fonction publique dans la jurisprudence du CC », *RFDC*, 1994, p. 241 ; Th. S. Renoux, « Le CC et le pouvoir judiciaire en France et

dans le modèle européen de contrôle de constitutionnalité des lois », *RIDC*, 1994, p. 891 ; O. Schrameck, « Le secrétariat général du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 1994, p. 1210.

– *Chr. RFDC*, 1994, p. 325, 505 et 545.

– *Notes*. C. Lavialle sous 94-346 DC, 21-7-1994, *RFDA*, 1994, p. 1210 ; B. Mathieu, 94-343-344 DC, 27-7-1994, *RFDC*, 1994, p. 1019 ; J.-P. Duprat, *idem*, *PA* 14-12, P. Jan, 94-339 DC, 31-5-1994, *ibid*., 28-10.

– *Commémoration*. Le vingtième anniversaire de l'élargissement de la saisine aux parlementaires a donné lieu à une cérémonie au Conseil, le 3-11. En présence du chef de l'État, du Premier ministre et des présidents des assemblées parlementaires, l'ancien président Giscard d'Estaing étant absent, M. Robert Badinter a prononcé l'éloge de la réforme (une « seconde naissance ») autant que celle, à venir, de l'exception d'inconstitutionnalité qui en constitue le couronnement logique (cette *Chronique*, nº 50, p. 184). Il s'est prononcé (*ibid*., nº 70, p. 190) pour un renforcement de la procédure contradictoire, car « il n'est pas bon pour une institution juridictionnelle d'apparaître comme un lieu de mystère ». Dans cet ordre d'idées, la publication des mémoires en réponse du gouvernement et des répliques, d'une part, « l'organisation d'un débat public devant le Conseil animé par les juristes les plus compétents », d'autre part, seraient les bienvenus (*Le Monde*, 5-11).

Par surcroît, M. Badinter a encouragé les présidents des assemblées parlementaires à user de leur droit de requête à l'égard de textes majeurs, à défaut de saisine parlementaire, à l'instar du précédent en matière de bioéthique (cette *Chronique*, nº 72, p. 170). M. Mitterrand a privilégié, de son côté, le *statu quo*, en se prévalant de l'opinion de Louis Favoreu selon laquelle on ne peut mener de front un contrôle par voie d'action et un contrôle par voie d'exception. Dans son esprit, les droits du Parlement ne sauraient être méconnus (*Le Figaro*, 4-11).

– *Condition des membres*. MM. Robert Fabre et Jacques Latscha ont été nommés chevaliers de l'Ordre national de la Légion d'honneur par un décret du 31-12 (p. 10 et 15). Pourquoi ne pas attendre la fin du mandat pour honorer les hauts conseillers et respecter ainsi le principe de la séparation des pouvoirs ?

– *Contrôle de constitutionnalité*. Les « neutrons législatifs », selon l'expression du président Foyer, ne méritent pas, on le sait (27-7-1982, Réforme de la planification, *CCF*, 23, p. 278), la considération du juge constitutionnel. Une nouvelle illustration en a été donnée, le 20-12, à propos du statut fiscal de la Corse (94-350 DC, p. 18387). Après avoir rappelé le principe formulé, le 25-1-1985 (État d'urgence en Nouvelle-Calédonie, cette *Chronique*, nº 34, p. 181), selon lequel « la régularité au regard de la Constitution de dispositions de nature législative en vigueur ne peut être utilement contestée qu'à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui les modifient, les complètent ou en affectent le domaine », le Conseil a estimé que les dispositions critiquées étaient « dépourvues d'effets normatifs » au motif que l'article incriminé maintient *expressis verbis* l'ensemble des dispositions législatives applicables en matière successorale dans l'île.

La loi 94-1131 du 27-12 a été promulguée sans encombre (p. 18521).

– *Décisions*. Voir tableau ci-dessous.

– *Procédure*. Selon l'opinion avancée par M. Badinter, à l'unisson de la doctrine (*RFDC*, 1991, p. 479), une nouvelle étape du contradictoire a été franchie, en deux temps, dans la perspective tracée par la publicité de la saisine parlementaire, en 1983 (Nouvelle-Calédonie, *ibid.*, nº 28, p. 203). Dorénavant, « les observations du gouvernement », c'est-à-dire celles du SGG, en réponse aux requérants, sont publiées (94-350 DC, 20-12, Statut fiscal de la Corse, p. 18387) et formalisées par les visas de la décision 94-351 DC, 29-12, Loi de finances pour 1995, p. 18935. Cependant, il y a lieu de relever, en ce dernier cas, qu'il est fait référence au surplus, de manière inédite, aux « observations en réplique » présentées par les parlementaires, sans que le texte y figure.

Il faut, à l'évidence, saluer cette avancée décisive, même si le nom du rapporteur demeure un secret de polichinelle, et encourager plus encore le Conseil à rédiger, enfin, le règlement de procédure annoncé depuis 1958.

– *Séparation des pouvoirs.* Le ministre de l'Intérieur oppose une fin de non-recevoir à une question relative au contentieux électoral des comptes de campagne : « Le CC procède de la Constitution elle-même. Il est indépendant du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif et distinct de l'autorité judiciaire. Le gouvernement n'est donc pas habilité à s'exprimer en son nom propre » (AN, *Q*, p. 5057).

11-10 (p. 14588)	Nomination de rapporteurs adjoints
94-349 DC, 20-12 (p. 18301)	LO relative à certaines dispositions législatives des livres Ier et II du Code des juridictions financières. V. *Cour des comptes. Loi organique*.
94-350 DC, 20-12 (p. 18387)	Loi relative au statut fiscal de la Corse. V. *Loi* et ci-dessus.
94-351 DC, 29-12 (p. 18935, 18937 et 18940)	Loi de finances pour 1995. V. *Loi de finances* et ci-dessus.
94-2049, 11-10, AN, Paris 19e (p. 14655)	V. *Inéligibilité*.
94-2050, 11-10, AN, Paris 19e (p. 14656)	V. *Inéligibilité*.
94-2051, 11-10, AN, Loir-et-Cher, 1re (p. 14656)	V. *Inéligibilité*.
94-2052, 11-10, AN, Alpes-Maritimes, 2e (p. 14656)	V. *Inéligibilité*.
94-2047/2048, 21-12, AN, Haute-Garonne, 1re (p. 18462)	V. *Élections*.
3-11 (p. 15819)	Déchéance de plein droit de M. Édouard Chammougon de sa qualité de membre de l'AN. V. *Assemblée nationale. Gouvernement. Parlementaire*.

V. *Libertés publiques. Loi de finances. Loi organisatrice.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Saisine pour avis (art. 64 C).* Le président de la République a saisi le Conseil supérieur de la magistrature, le 22-12, « pour apprécier les conditions dans lesquelles le juge Halphen pourrait être dessaisi des dossiers qu'il instruit actuellement sur une affaire de fausses factures » (*Le Monde*, 24-12). En application de l'art. 20 de la LO du 5-2-1994, il a invité la formation du siège à diligenter une mission d'information auprès des juridictions concernées, afin de déterminer, « si les procédures en cours ou envisagées sont de nature à porter atteinte à l'indépendance du magistrat ». Lors de sa réunion du 29-12, ladite formation a désigné quatre de ses membres à cet effet (*ibid.*, 31-12).

C'est la seconde fois, depuis l'affaire Boulin, en 1979, que le CSM est appelé à émettre un avis (*CCF*, 13, p. 31).

V. *Autorité judiciaire. Dyarchie. Président de la République.*

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* Dominique Colas, *Textes constitutionnels français et étrangers,* Larousse, « Textes essentiels », 1994.

V. *Conseil constitutionnel. Droit constitutionnel. Libertés publiques. République*.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Organisation*. Une décision du président, en date du 12-10, porte création d'un traitement automatisé d'informations nominatives pour la gestion des plaintes (p. 15412).

– *Saisine*. M. Michel Gillibert (cette *Chronique*, nº 72, p. 172) a été mis en examen le 24-11 (*Le Monde*, 26-11) par la commission d'instruction de ladite Cour de justice pour abus de confiance, falsification de chèques, escroquerie et fausses déclarations à l'administration, à propos d'une association alimentée par des fonds publics. C'est le 4e membre d'un gouvernement poursuivi depuis la révision constitutionnelle du 27-7-1993 (cette *Chronique*, nº 68, p. 163).

Le procureur général près de la Cour de cassation a été saisi, le 25-11, d'un dossier relatif au financement de la campagne électorale de Mme Georgina Dufoix, en 1986 (*Le Monde*, 30-11).

COUR DES COMPTES

– *Code des juridictions financières.* La LO 94-1132 du 27-12 (p. 18522) porte codification de certaines dispositions législatives applicables notamment à la Cour des comptes (art. 47 C).

V. *Loi de finances. Loi organique.*

DISSOLUTION

– *Bibliographie*. Pierre Avril, « Droit de dissolution », *Dictionnaire historique de la vie politique française au XXe siècle* (sous la direction de Jean-François Sirinelli), PUF, 1995, p. 308.

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. V. Constantinesco, R. Kovar et D. Simon (sous la direction de), *Traité sur l'Union européenne*, commentaire article par article, Economica, 1994 ; C. Bertrand, « La responsabilité des États membres en cas de non-transposition des directives communautaires », *RDP*, 1994, p. 1507 ; M. Caldaguès, « Mesures d'exécution de la législation communautaire : le risque de confusion des pouvoirs », Sénat, rapport n° 126, 1994.

V. *Engagement international.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Y. Madiot, *Institutions politiques de la France*, Dalloz, 1994 ; H. Portelli, *Les Régimes politiques européens*, Le Livre de poche, 1994 ; J.-C. Masclet et J.-P. Valette, *Droit constitutionnel et Institutions politiques* (travaux dirigés), Dalloz, 1994 ; Marie-Anne Cohendet, *Droit public* (méthodes de travail), Montchrestien, 1994.

DYARCHIE

– *Bibliographie*. Pierre Avril et Jean Gicquel, « Cohabitation », *Dictionnaire historique*, *op. cit.*, p. 195.

– *Ordre interne.* A l'issue de l'entretien de M. Gérard Longuet avec M. Balladur, un communiqué de Matignon annonça, le 14-10, que le ministre de l'Industrie avait présenté sa démission au président de la République et au Premier ministre, suivi d'un communiqué similaire de l'Élysée (*Le Monde,* 16/17-10).

M. Balladur, chahuté à Foix par les partisans de M. Mitterrand, a décidé de ne pas participer à la seconde journée du sommet franco-espagnol (*ibid.*, 22-10).

Au Conseil des ministres du 7-12, M. Mitterrand a regretté que la mise en place d'Europol ait été retardée en raison d'« objections techniques » du ministère de l'Intérieur (*ibid.,* 9-12).

Le chef de l'État a convoqué à l'Élysée le Premier ministre et le garde des Sceaux, le 22-12, pour leur faire part de son intention de solliciter l'avis du Conseil supérieur de la magistrature sur un éventuel dessaisissement du juge Halphen après l'interpellation de son beau-père (*ibid.*, 24-12).

Le président de la République a adressé ses félicitations au gouvernement, aux forces de l'ordre, ainsi qu'à l'équipage de l'Airbus d'Air France, après la libération des otages sur l'aérodrome de Marseille (*ibid.,* 28-10).

– *Ordre externe.* Le Premier ministre a accompagné le chef de l'État aux divers sommets : franco-espagnol à Foix, le 20-10 (*Le Monde*, 21-10) ; franco-africain à Biarritz, les 7 et 8-11 (*ibid.*, 9/10-11) ; franco-britannique à Chartres, le 18-11 (*ibid.,* 20-11) ; franco-allemand à Bonn, les 29 et 30-11 (*ibid.*, 1er/2-12) ; franco-italien à Aix-en-Provence, le 16-12 (*ibid.*, 18-12) ainsi qu'au Conseil européen d'Essen, le 9-12 (*ibid.*, 11-12). En dehors de l'absence de M. Balladur à la conférence de presse du président à Foix (peut-être en raison des sifflets dont il avait été l'objet la veille), un incident significatif et inédit s'est produit outre-Rhin, le 30-11, lorsque M. Mitterrand n'a pas craint de désavouer le Premier ministre à propos du fédéralisme que celui-ci venait de mettre en cause. S'inscrivant en faux contre « les schémas du passé » dénoncés par ce dernier, le pré-

sident a rétorqué : « Dans ce cas, on ne passera nulle part car tous les chemins ont été tracés dans le passé… Il y a et il y aura de plus en plus une Europe fédérale et intégrée » (*Le Monde*, 2-12).

Par surcroît, la présidence française de l'Union européenne, à partir du 1er-1-1995 a été préparée en commun par l'Élysée et Matignon, ainsi que l'a rappelé le chef de l'État, le 31-12 (*ibid*., 2-1). La gestion de la crise bosniaque afférente à l'enclave de Bihac a respecté la pratique du pouvoir partagé. Mais, compte tenu des déplacements de MM. Balladur et Juppé à la Réunion et au Vietnam, le président a donné ses instructions, le 24-11, à l'ambassadeur de France auprès de l'OTAN, après s'être entretenu avec son homologue américain (*Le Figaro*, 25-11). Dès son retour de l'océan Indien, le Premier ministre réunissait MM. Juppé et Léotard, le 27. Au terme d'une rencontre à l'Élysée, le lendemain, un communiqué conjoint a été publié (*ibid.,* 28, 29 et 30-11).

En dernière analyse, « la cohésion » des pouvoirs publics, comme l'a souligné M. Mitterrand, le 31-12, s'est manifestée lors de la prise d'otages à bord de l'Airbus d'Air France. Ce dernier a été constamment informé de son déroulement, et ses représentants (secrétaire général de l'Élysée et chef d'état-major particulier) ont participé, le 25-12, aux deux comités restreints réunis à Matignon (*Le Monde*, 28-12).

V. *Premier ministre. Président de la République*.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* Yves-Marie Doublet et Véronique Marmorat, « Le contentieux du financement des élections législatives », *RFDC,* 1994, p. 379 ; J.-F. Flauss, « Convention européenne des droits de l'homme et contentieux des élections parlementaires », *RFDC*, 1994, p. 573.

– *Comptes de campagne.* Les comptes de campagne des listes à l'élection des représentants au Parlement européen du 12-6 ont été publiés dans l'édition « Documents administratifs » nº 104 du *JO* du 2-12. La CCFP avait précédemment rejeté les comptes de 4 petites listes, dont celle de Léon Schwartzenberg, « L'Europe commence à Sarajevo », pour dépassement du plafond, la distribution du film *Bosna* de B.-H. Lévy ayant été réintégrée dans le compte (*Bulletin quotidien,* 14-10).

La CCFP a, d'autre part, rejeté 174 comptes de campagne des élections cantonales, dont ceux de 13 conseillers élus (*Le Monde,* 27, 28-10).

– *Contentieux.* Saisi de deux requêtes tendant à l'annulation de l'élection partielle des 12 et 19-6 en Haute-Garonne (1re), le CC les a rejetées (décision 94-2047/2048 du 21-12, p. 18462).

– *Élection législative partielle.* M. Bruno Retailleau (Mouvement pour la France) a été élu au premier tour député de Vendée (4e), le 27-11, en remplacement de M. Philippe de Villiers (UDF), démissionnaire pour cumul après son élection au Parlement européen (*Le Monde,* 29-11).

– *Élections municipales.* L'AN a adopté, le 24-10, une résolution concernant la proposition de directive du Conseil européen fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens

de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité. Refusant la possibilité de double vote et redoutant les conséquences de l'absence d'un dispositif de contrôle des incapacités, la résolution souhaite que la directive ne s'applique qu'aux élections postérieures au 1er janvier 1996 et que les dérogations prévues soient étendues à toutes les communes où la proportion des résidents communautaires est supérieure à la moyenne nationale ; elle constate l'inapplicabilité de la directive aux élections au Conseil de Paris et conclut qu'elle n'est acceptable qu'à la condition de prévoir des dispositions permettant d'éviter toute difficulté d'application (p. 5881).

– *Propagande*. Aucune disposition législative ou réglementaire ne proscrit la diffusion de cassettes comme moyen de propagande, estime le ministre de l'Intérieur. Une telle opération peut être assimilée à une distribution de tracts et doit figurer, en tout état de cause, dans le compte de campagne du candidat (AN, *Q*, p. 6485). V. *Liberté publiques. Résolution.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Loi autorisant la ratification de l'accord instituant l'organisation mondiale du commerce (OMC).* L'accord signé à Marrakech, le 15-4-1994, a été autorisé par la loi 94-1137 du 27-12 (p. 18536), au terme d'une démarche représentative de la superposition des ordres juridiques afférente à l'Union européenne (art. 88-1 C, rédaction de la LC du 25-6-1992). C'est, en effet, à la lumière de l'avis rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 15-11 (*Le Monde*, 17-11), à la demande de la Commission de Bruxelles, qu'une répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres a été opérée, en raison du caractère « mixte » dudit accord. Au prix d'une simplification, s'agit-il de la compétence exclusive de l'Union (commerce des marchandises), la représentation nationale est limitée au seul vote d'une résolution (art. 88-4 C) (AN, p. 9114, S, p. 7830) ; s'agit-il, en revanche, de compétences partagées (service et propriété intellectuelle), une loi d'autorisation est requise (art. 53 C). De manière topique, chaque assemblée devait procéder à une délibération commune de ces textes.

V. *Droit communautaire.*

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

– *Bibliographie.* Sylvaine Barré-Aivazzadeh, *L'Exception d'irrecevabilité pour inconstitutionnalité devant les Assemblées parlementaires françaises,* thèse, Dijon, 1994.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* « Les compétences du préfet », *JO,* t. III et IV, nº 1639, 1994.

– *Composition*. Deux membres ont été appelés à démissionner, en liaison avec un financement occulte d'activités politiques, selon la règle observée (cette *Chronique*, nº 72, p. 175) : MM. Longuet, ministre de l'Industrie (décret du 14-10, p. 14617) (cette *Chronique*, nº 72, p. 180) et Roussin, ministre de la Coopération (décret du 12-11, p. 16103). Des informations judiciaires devaient être ouvertes par la suite, à leur encontre.

Ceux-ci ont été remplacés, respectivement, par deux députés : MM. José Rossi (Corse du Sud, 1re) (UDF), secrétaire général du Parti républicain (décret du 17-10, p. 14759) et Bernard Debré (Indre-et-Loire), 2e (RPR) (décret du 12-11, p. 16103). Il s'est agi, en l'occurrence, des 2e et 3e remaniements du gouvernement Balladur (cette *Chronique*, n° 72, p. 175).

– *Imprudence*. Le président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale a provoqué, le 12-10 (p. 5349), un rappel au règlement en demandant la démission de Mme Michaux-Chevry qui avait assuré de sa sympathie M. Chammougon, déchu de son mandat de député de Guadeloupe.

– *Solidarité*. L'écrivain bangladais Taslima Nasreen a annulé un déplacement en France, prévu initialement en octobre, après une divergence d'appréciations sur sa durée entre les ministres des Affaires étrangères, de la Culture et de l'Intérieur (*Le Monde*, 7/8 et 11-10). Le voyage devait se dérouler le mois suivant sans entraves.

Au surplus, la préparation de l'élection présidentielle devait affecter une fois encore (cette *Chronique*, n° 72, p. 176) la solidarité ministérielle. M. Juppé a lancé, le 14-10, un appel « au calme […] à la tolérance et au respect mutuels » au sein du RPR (*Le Monde*, 16/17-10) après que M. Pasqua eut accordé la veille à ce journal un entretien portant notamment sur la tenue d'élections primaires (15-10). Au terme d'une journée de rencontres entre les protagonistes et les responsables de la majorité, le 18-10, le Premier ministre a arbitré : « J'ai souhaité, n'étant pas moi-même chef de parti, que les responsables des formations politiques fussent présents au gouvernement […]. J'ai souhaité vous confirmer à tous ma confiance. La contrepartie, c'est la solidarité et la loyauté à l'égard du gouvernement auquel nous appartenons tous. » Il a rappelé aux ministres la fin du « spectacle de division », « leur devoir de solidarité, d'union, de cohérence » (*Le Monde*, 20-10).

En revanche, le gouvernement a nié tout désaccord entre Matignon et la chancellerie sur le dossier judiciaire de M. Tapie (*ibid*., 6-12).

V. *Dyarchie. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

GROUPES

– *Groupe de travail « Politique et argent ».* A l'initiative du président Séguin, un groupe de travail composé des présidents des cinq groupes et de représentants désignés par ceux-ci s'est réuni du 13-10 au 17-11 pour étudier la modification de la législation en vigueur. Le compte rendu de l'activité de ce groupe a été publié dans les Documents d'information de l'AN. V. *Loi.*

– *« Primaires ».* Le ministre de l'Intérieur ayant relancé le projet de « primaires » pour désigner le candidat de la majorité, les présidents des groupes RPR et UDF de l'AN et du Sénat ont pris l'initiative, le 23-11, de réunir un groupe de travail sur la « faisabilité technique et juridique » du projet. Les rapporteurs ont conclu à son impossibilité (*Le Monde,* 2-12).

– *Réunion à Matignon.* Le Premier ministre a invité les présidents des groupes parlementaires à une table ronde sur

la lutte contre la corruption, qui s'est tenue le 12-10. MM. Malvy et Estier, présidents des groupes socialistes, ont quitté la réunion en dénonçant le « show médiatique » du Premier ministre (*Le Monde,* 14-10).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. De manière inédite sous la Ve République, nous semble-t-il, une demande de levée d'immunité parlementaire émanant du ministère public s'est présentée « dans des conditions peu convenables », selon le président Monory (*Sénat*, p. 8019). En l'espèce, celle-ci visait M. Claude Pradille (S), sénateur du Gard. A deux reprises, l'irrecevabilité sera opposée au nom du principe de la séparation des pouvoirs et de la tradition parlementaire : le 7-12, le secrétaire général de la Haute Assemblée a rejeté la demande des magistrats instructeurs présentée directement par des gendarmes ; le 10-12, à son tour, le président repoussait la demande communiquée par l'intermédiaire de la chancellerie dans laquelle figurait une lettre de transmission du procureur général près la cour d'appel de Nîmes accompagnant celle des juges (*Le Monde*, 14-12).

Ce n'est qu'à la troisième reprise, le 16-12, que la demande sera déclarée recevable après que le garde des Sceaux eut été entendu, de façon inédite, par la commission « ad hoc » la veille (V. rapport Jolibois, nº 175, p. 9). En un mot, le Sénat a respecté la tradition parlementaire constante depuis 1865, énoncée par Eugène Pierre, selon laquelle une assemblée est « régulièrement saisie par le réquisitoire du procureur général transmis au président par le garde des Sceaux » (*Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 5e éd., 1924, nº 1090, rééd. Éditions Loysel, 1989).

Bref, « le Sénat ne connaît qu'un seul interlocuteur : le garde des Sceaux » (rapport précité, p. 7).

En revanche, une démarche identique relative à M. Jean-Claude Bécart (C), sénateur du Pas-de-Calais, a été jugée recevable sur-le-champ. La Haute Assemblée a voté le 22-12 (p. 8051) la levée des immunités. Il y a lieu de mentionner, à ce propos, que la résolution mentionne, pour la première fois, l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatif à la présomption d'innocence (V. rapport Jolibois, p. 17).

Ultérieurement, MM. Bécart et Pradille ont été incarcérés respectivement, le 26-12 pour détournement de fonds publics et corruption et, le 5-1, pour escroquerie, corruption et détournement de fonds (*Le Monde*, 26-12 et 7-1). En un an, 4 sénateurs ont été écroués (cette *Chronique*, nos 68 et 72, p. 168 et 176).

Reste que M. Bernard Tapie, député (RL), a été renvoyé, le 28-12, en correctionnelle pour corruption active dans le dossier Valenciennes-OM (cette *Chronique*, nº 70, p. 200).

M. Pierre Lacour, sénateur de Charente (UC), a été condamné par la cour d'appel de Lyon, le 14-12 (*Le Monde*, 16-12), pour complicité de faux et recel d'usage de faux (cette *Chronique*, nº 70, p. 200).

INÉLIGIBILITÉ

– *Article LO 128 du Code électoral.* Saisi par la CCFP, le CC a déclaré inéligibles, le 11-10 (p. 14655), quatre candidats aux élections partielles de Paris (19e), Loir-et-Cher (1re), et Alpes-Maritimes (2e).

JOURNAL OFFICIEL

– *Informatisation*. Un arrêté du 12-10 (p. 14551) crée une base de données informatisée (*JORF*) comportant les documents publiés au *JO* des lois et décrets.

LETTRE RECTIFICATIVE

– *Dépôt.* Le gouvernement a décidé de compléter le projet de loi relatif à la sécurité et à la modernisation des transports (AN, nº 1348), par une lettre rectificative (AN, nº 1559), distribuée le 7-10. La nouvelle rédaction de l'ensemble de ce projet a fait l'objet d'une annexe, distribuée le 18-10.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. Hélène Pauliat, *Le Droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, PUF, 1994 ; *Droits des étrangers. Le Guide*, Le Livre de poche, 1994 ; *Préambule de la Constitution de 1946 : un contrat de société ?*, colloque Droit et démocratie, La Documentation française, 1994 ; J.-Chr. Galloux (sous la direction de), *Bioéthique*. Les lois du 29-7-1994, *PA*, 14-12 ; Ph. Gast, « Les sectes et la démocratie », *ibid*., 19-10 ; Th. Bréhier, « Le droit d'asile écorné pour rien », *Le Monde*, 24-11 ; M. Long, « Sur la validité de la circulaire Bayrou à propos du foulard islamique », entretien, *ibid*., 20-12 ; M. Morabito, « La résistance à l'oppression en 1793 », *Revue historique de droit français et étranger*, 1994, p. 235 ; J. Morange, « La réforme de la communication audiovisuelle », *RFDA*, 1994, p. 1170 ; E. Picard, « Les contrôles d'identité au regard des droits fondamentaux : des régimes inutilement hétéroclites », *ibid*., 1994, p. 959 ; D. Turpin, « Immigrés et réfugiés : des réformes juridiques à la réalité du terrain », *PA*, 30-11.

– *Concl.* M. Denis-Linton, sous CE 29-4-1994, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (liberté d'association dans les TOM), *RFDA*, 1994, p. 947.

– *Note*. B. Mathieu, sous Cass. soc., 28-4-1994, Hébert c. SARL Schwank (application par le juge social du principe constitutionnel de la liberté d'expression des salariés), *PA*, 28-10.

– *Citoyenneté européenne*. A l'exemple du Sénat (cette *Chronique*, nº 72, p. 176), l'AN a adopté une résolution le 24-10 (p. 5875) fixant au renouvellement intégral des conseils municipaux suivant celui de 1995, la participation des ressortissants communautaires. En revanche, le Parlement européen a adopté, le 26-10, une résolution en faveur d'une mise en œuvre immédiate (*Le Monde*, 29-10). V. *Élections.*

– *Communication audiovisuelle*. Par une délibération du 22-11 (p. 16993), le CSA a mis en demeure TF1 de se conformer aux principes posés par l'article 1er de la loi du 30-9-1986 qui « subordonnent l'exercice de cette liberté au respect de l'ordre public et de la dignité de la personne ». En l'espèce, le mélange entre la fiction et la reprise d'événements récents à caractère criminel (une prise d'otage d'enfants) sont susceptibles de porter atteinte à la sérénité de la justice et ne sont pas compatibles avec le respect dû aux victimes de ces événements ». En

outre, le décret 94-972 du 9-11 (p. 15999) définit les obligations relatives à l'accès, au plan local, à la publicité et au parrainage des services de radiodiffusion autorisés.

En dernier lieu, le CSA a adressé, le 18-10, un nouveau rappel à l'ordre (cette *Chronique*, nº 72, p. 177) à France 2 en demandant à ses responsables de rétablir le pluralisme politique dans les journaux de la chaîne (*La Lettre du CSA*, nov., p. 14).

– *Informatique et liberté*. Une décision du 16-9 (p. 15242) crée auprès de la CCFP un traitement automatisé d'informations nominatives afférentes aux personnes physiques ou morales ayant apporté leur soutien financier aux candidats aux élections européennes, nationales et locales ainsi qu'aux partis ou groupements politiques.

– *Laïcité*. M. Balladur a affirmé, le 19-11, devant le Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), qu'elle était « le ciment du pacte républicain […]. La cité se fait non d'hommes semblables mais d'hommes différents […] Ni les clivages ni les divergences de croyances ou de pensées ne sauraient porter atteinte à l'unité de la République » (*Le Monde*, 22-11). C'est la raison pour laquelle, du reste, l'arbre de Noël à l'Élysée ne comporte pas de crèche (*Libération*, 19-12).

– *Liberté d'aller et venir*. La lutte contre l'immigration clandestine est à l'origine de la création, à la Direction générale de la police nationale, d'une Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (décret 94-885 du 14-10, p. 14697). Dans cette perspective s'inscrit la loi 94-1136 du 27-12 (p. 18535), portant modification de l'ord. du 2-11-1945 qui punit l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger en France, ou sur le territoire d'un État partie à la convention de Schengen (nouvelle rédaction de l'art. 21-I).

L'affaire des assignés de Folembray (cette *Chronique*, nº 72, p. 177) a donné lieu à deux jugements d'annulation d'arrêtés d'expulsion par les TA de Lille et de Lyon, respectivement les 10 et 29-11 (*Le Monde*, 12-11 et 3-12). Le préfet n'est pas habilité à astreindre une personne « à résider dans un espace clos » ont estimé ces derniers juges.

– *Liberté de l'enseignement supérieur privé*. Concernant le pôle universitaire « Léonard de Vinci » des Hauts-de-Seine, le ministre rappelle que la loi Dupanloup du 12-7-1875 a posé le principe de la liberté dudit enseignement et autorisé l'attribution par les collectivités locales de subventions à des établissements de ce type, au terme d'une jurisprudence constante (CE, 1er-6-1956, Canivez ; 19-3-1986, Département de Loire-Atlantique) (AN, *Q*, p. 5998).

– *Liberté de la presse*. Le prince Rainier III de Monaco a perdu le procès qui l'opposait à des journalistes de France 3-Marseille pour « offense publique » (cette *Chronique*, nº 67, p. 182). Le tribunal correctionnel de Nice a prononcé, le 20-12, leur relaxe (*Libération*, 21-12).

– *Regroupement familial*. Pris en application des articles 2 et 29 de la loi du 24-8-1993 (cette *Chronique*, nº 68, p. 174), le décret 94-963 du 7-11 (p. 15936) en détermine les modalités d'application (v. *Le Monde*, 11-11).

– *Respect de la vie privée*. L'affaire des écoutes de la cellule antiterroriste de l'Élysée (cette *Chronique*, n° 69, p. 206) a débouché, le 9-12, sur la mise en examen de deux anciens collaborateurs du chef de l'État (MM. Ménage et Prouteau) et de trois membres de ladite cellule. L'un d'entre eux se donnera la mort, le 12-12 (*Le Monde*, 11-12 et 13-12). La raison d'État céderait-elle le pas à l'État de droit ?

V. *Immunités parlementaires. Loi.*

LOI

– *Bibliographie*. Y Gaudemet, « Conditions d'application, ailleurs qu'à Paris, d'une loi nouvelle » (note sous Cass, 1re civ., 6-1-1994), *JCP*, 23-2, p. 22217 ; P. le Mire, « La loi et le règlement : art. 34, 37 et 38 C », *Doc. d'études, droit constitutionnel*, La Documentation française, 1994.

– *Initiative institutionnelle.* Reprenant la formule inaugurée pour la réforme du Règlement (cette *Chronique,* n° 70, p. 215), le président Séguin a constitué un groupe de travail « chargé d'étudier les moyens de contribuer à une clarification des rapports de la politique et de l'argent ». Cette initiative, qui répondait aux réticences à modifier la législation en vigueur exprimées par le Premier ministre à la veille de l'ouverture de la session, a abouti à l'élaboration de 18 propositions de loi qui ont été déposées par le président de la commission des lois, mais les deux propositions de LC et de LO relatives au cumul des mandats n'ont pas été retenues pour leur inscription à l'ordre du jour prioritaire, le 12-12.

V. *Conseil constitutionnel. Engagement international. Groupes. Loi de finances. Loi organique. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

– *Conformité de la loi de finances pour 1995 à la Constitution.* La décision 94-351 du 29-12 (p. 18935) s'est bornée à censurer trois dispositions de la loi déférée, à l'opposé des requérants qui demandaient une non-conformité totale. Cependant, le Conseil constitutionnel a saisi cette opportunité pour en brandir la menace, fût-ce à titre dissuasif.

Sous ce rapport, ce dernier a décidé de mettre un terme à la technique courante de débudgétisation, en restituant toute son autorité aux règles d'unité et d'universalité budgétaires dont « le respect » s'impose au législateur, tant à l'égard du budget général que des budgets annexes : « Ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas. » Il suit de là que l'article 34 de la loi contestée en prévoyant la prise en compte dans les dépenses du fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) a méconnu le principe d'universalité. Cependant, « bien que situées en première partie de la loi de finances, ces dispositions ne remettent pas en cause les données générales de l'équilibre budgétaire ». Ce rejet contient une menace à terme, selon une méthode éprouvée.

Au surplus, deux corps étrangers à la loi de finances ont été censurés suivant une pratique constante : les articles 22 et 87 relatifs successivement au régime des concessions autoroutières et à celui du régime d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales.

Le Conseil devait faire bonne justice des autres critiques avancées, en se référant « au choix de gestion du gouvernement », en l'absence d'une méconnaissance d'une règle constitutionnelle. De la même façon, les droits du Parlement ont été respectés, eu égard, notamment, aux « conditions du débat » qui s'y est déroulé, selon une formule précédemment utilisée en matière d'amendement (cette *Chronique*, nº 70, p. 185).

Dans ces conditions, la loi 94-1162 du 31-12 (p. 18737) a pu être promulguée en temps utile. V. *Conseil constitutionnel*.

– *Dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes*. Rompant avec la tradition, la Cour des comptes a décidé de déposer son rapport public *en préambule* de la session parlementaire d'automne, après avoir mis à la disposition de la représentation nationale avant les vacances d'été son rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement du budget. Le premier président, M. Pierre Joxe, a procédé, selon le cérémonial d'usage au dépôt, le 4-10, à l'Assemblée (p. 4887). Ledit rapport avait été adressé la veille au Sénat (p. 3974). V. *Cour des comptes.*

– *Première partie.* A la suite de la décision du CC sur la loi de finances pour 1980 (*CCF,* 13, p. 288, et 15, p. 290), l'art. 118 RAN avait été modifié pour permettre une seconde délibération sur la première partie, par dérogation au droit commun qui réserve la seconde délibération avant le vote sur l'ensemble. La réforme du 26-1-1994 a adopté la solution qu'avait retenue le Sénat en prévoyant un vote d'ensemble de la première partie de la loi de finances dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet (un rejet à ce stade équivaut au rejet de l'ensemble du projet de loi de finances). Le nouvel alinéa de l'art. 118 RAN a été appliqué le 18-10, avec un scrutin public décidé par la conférence des présidents (p. 5608). V. *Scrutin public.*

LOI ORGANIQUE

– *LO relative aux institutions propres aux TOM (art. 74 al. 2 C)*. Une nouvelle LO de ce genre (cette *Chronique*, nº 71, p. 197) a été déclarée conforme par le CC (94-349 du 20-12) s'agissant de l'application des livres Ier et II du Code des juridictions financières à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française. Le juge a estimé qu'il s'agissait, en l'espèce des « règles essentielles » d'organisation et de fonctionnement selon lesquelles s'exercent les compétences de leurs institutions propres.

V. *Collectivités territoriales.*

MAJORITÉ

– *Responsable.* Soucieux de la « cohésion de la majorité », le Premier ministre a écrit le 18-10 à MM. Chirac, président du RPR, et Giscard d'Estaing, président de l'UDF, pour les inviter à s'entretenir avec lui. Selon M. Balladur, la majorité « offre à nos concitoyens un spectacle qui les inquiète. En tant que Premier ministre, responsable de la majorité par-

lementaire, je ne peux rester indifférent à cette situation » (*Le Monde,* 20-10). Sur la réponse de M. Chirac, v. *Partis politiques ;* quant à M. Giscard d'Estaing, il a écrit au Premier ministre pour rejeter sur les membres du gouvernement la responsabilité d'une situation à laquelle l'UDF n'a point de part (*ibid.*, 28-10).

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

– *Rapport spécial.* L'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée a fait l'objet, de manière inédite, d'un rapport spécial publié au *JO* (p. 14588) (*ultimum remedium*), conformément à l'art. 11 al. 2 de la loi du 3-1-1973. En l'occurrence, le maire de Mennecy, M. Xavier Dugoin, député (Essonne, 2e) (RPR), président du conseil général de l'Essonne, a été dénoncé publiquement (*Le Monde*, 27-10).

MINISTRE

– *Condition*. L'ancien ministre, M. Michel Charasse, a obtenu la condamnation pour « propos injurieux » de M. Philippe Alexandre par le TGI de Clermont-Ferrand (cette *Chronique*, nº 69, p. 208) (*Le Monde*, 18-11).

Pour la première fois, un ancien ministre de la Ve République, en la personne de M. Alain Carignon, a été écroué, le 12-10, pour corruption (*Le Monde*, 13/14-10) (cette *Chronique*, nº 72, p. 180).

– *Dédoublement fonctionnel*. M. Clément a été autorisé par un décret du 22-12 (p. 18705) à changer son nom patronymique en Clément-Fromentel.

V. *Gouvernement. Cour de justice de la République*.

ORDRE DU JOUR

– *Inscription de propositions.* Le gouvernement ayant prévu d'inscrire les propositions de loi préparées par le groupe de travail « Politique et argent » (V. *Loi*) à l'ordre du jour prioritaire des vendredi 9, samedi 10 et dimanche 11 décembre, plusieurs députés se sont élevés contre ce calendrier. Répondant à une question de M. Bachelot (RPR), le ministre délégué aux relations avec l'AN indiqua, le 7, que les travaux de la commission des lois n'étant pas achevés, l'inscription était reportée aux lundi 12, mardi 13 et mercredi 14 (p. 8416). V. *Loi. Séance.*

– *Retrait.* Constatant une « conjonction de forces » contraires au projet de loi adopté par le Sénat et portant réforme de la Cour de cassation (création d'une « formation d'admission » destinée à filtrer les pourvois), le garde des Sceaux a retiré le projet de l'ordre du jour après que son article 1er eut été repoussé par scrutin par 25 voix (19 PS, 4 PC et 2 R et L) contre 14 (2 RPR et 12 UDF), et les articles suivants à main levée (p. 7335).

PARLEMENT

– *Bibliographie.* Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le Travail parlementaire sous la Ve République,* Montchrestien, « Clefs », 2e éd. 1994.

– *Délégations parlementaires pour l'Union européenne.* Les délégations de

l'AN et du Sénat ont tenu une réunion commune les 15 et 17-11 pour auditionner Mme Édith Cresson et M. Yves-Thibault de Silguy, nouveaux membres français de la Commission européenne (*BAN*, 48, p. 51).

PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie. Dictionnaire des parlementaires français. Notices biographiques 1940-1958,* t. 3 (lettres C et D), La Documentation française, 1994.

– *Déchéance.* A la suite du rejet de son pourvoi par la chambre criminelle de la Cour de cassation, le 10-10, le CC a constaté, le 3-11 (p. 15819), la déchéance de plein droit de M. Édouard Chammougon de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale (cette *Chronique,* nº 70, p. 200). C'est la 5e décision rendue par le CC à ce propos et le 4e député déchu (*ibid.*, nº 26, p. 183).

PARLEMENTAIRE EN MISSION

– *Nominations*. Le rythme demeure (cette *Chronique*, nº 72, p. 181) avec la désignation d'un sénateur et de six députés. Au premier cas, M. Richert (Bas-Rhin) (UC) est nommé auprès du ministre de l'Environnement (décret du 4-10, p. 14153) et au second figurent, à Matignon, respectivement MM. Reitzer (Haut-Rhin, 3e) (RPR) (décret du 11-10, p. 14522) ; Bonnot (Côtes-d'Armor, 5e) (UDF) (décret du 10-11, p. 16068) ; Thien Ah Koon (Réunion, 3e) (RL) (décret du 15-11, p. 16237) et Hyest (Seine-et-Marne, 3e) (UDF), *ibid.* ; pour leur part, MM. Mignon (Seine-et-Marne, 1re) (RPR) et Étienne (Marne, 2e) (RPR) sont chargés d'une mission successivement auprès du ministre délégué aux Affaires européennes et de celui des Affaires sociales (décrets du 15-11, p. 16237).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie.* Hugues Portelli, « Les partis et le droit », *Le Monde,* 19-10. Groupe de travail « Politique et argent », Les Documents d'information, AN, 1994.

– *Commission nationale des comptes de campagne.* L'article L. 11-9, ajouté à la loi 88-227 du 11-3-1988 relative à la transparence financière de la vie politique par la loi 93-122 du 29-1-1993 relative à la prévention de la corruption, a prévu que la CCFP serait auditionnée deux fois par an sur l'examen des comptes de campagne et des comptes des associations de financement, par une commission composée d'un représentant par parti ayant présenté au moins 50 candidats aux élections législatives (et bénéficiant par conséquent de la 1re fraction du financement public). Le décret 94-928 du 20-10 (p. 15277) précise que la liste des partis habilités est fixée par arrêté du ministre de l'Intérieur après chaque renouvellement de l'AN (pour la présente législature, cette liste figure en annexe au décret 93-1218 du 4-11-1993 répartissant les crédits de la 1re fraction) et que la commission se réunit en février et en octobre.

– *Comptes des partis au titre de l'exercice 1993.* La 4e publication des comptes a paru en annexe au *JO,* nº 268 du 19-11 ; conformément à la loi du 29-1-1993, elle

comporte pour chaque parti la liste des personnes morales ayant contribué à son financement, ainsi que le montant des dons (*Le Figaro,* 19 et 20, et *Le Monde,* 20 et 21).

– *Financement privé.* La CCFP a accordé son agrément à une série d'associations de financement (p. 14663, 15305, 17496 et 18390).

– *Financement public.* A la suite de l'annulation par le CE des subventions versées aux groupes politiques du conseil municipal et de la communauté urbaine de Lyon (cette *Chronique,* nº 71, p. 198), la chambre régionale des comptes avait déclaré la gestion de fait de leurs présidents et trésoriers, mais ceux-ci ont remboursé les subventions litigieuses et échappent donc à l'inéligibilité (*Le Monde,* 21-10).

– *Message présidentiel.* En visite à Liévin pendant que s'y tenait le congrès du PS, M. Mitterrand a déclaré, le 19-11, aux congressistes réunis à la mairie : « Il ne m'appartient pas de participer à la réunion spécifique d'un parti, mais rien ne m'interdit de lui marquer ma sympathie […]. Je vous aurais envoyé un message, je vous le dis simplement oralement » (*Le Monde,* 22-11). En revanche, le MRG, réuni au Bourget, avait reçu un message de sympathie du chef de l'État, le 4-11 (*Le Figaro*, 7-11).

– *Perquisitions.* Pour la seconde fois, le siège national d'un parti fait l'objet de perquisitions (cette *Chronique,* nº 62, p. 196) : le juge Filippini s'est rendu au siège du Parti républicain, le 10-11, dans le cadre d'une enquête sur le financement de ce parti (*Le Monde,* 12-11).

– *« Régime des partis ».* En réponse à la lettre du Premier ministre aux présidents des deux partis de la majorité (V. *Majorité*), M. Jacques Chirac a invité M. Balladur à rencontrer les principaux dirigeants du RPR. M. Sarkozy, porte-parole du gouvernement, a précisé qu'il n'en était pas question : « La République actuelle n'est pas un régime où les chefs de partis font la pluie et le beau temps » (*Le Monde,* 31-10).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. Sénat (service des commissions) : contrôle semestriel de l'application des lois. Le cas particulier des lois votées après déclaration d'urgence, 26-10.

– *Bilans des décrets d'application.* Le rapport sénatorial précité fait apparaître que la déclaration d'urgence n'est pas un gage de célérité, tant s'en faut, mais de retard par rapport aux lois adoptées selon la procédure normale : trois quarts des lois votées en urgence ont été appliquées dans un délai supérieur à 6 mois, et ce d'autant plus que 16 % d'entre elles sont d'application directe contre 49 % pour les autres. En outre, si 40 % d'entre elles, votées sous la IXe législature, sont totalement appliquées, 40 % ne le sont que partiellement (p. 10 et 11) (*Le Monde*, 29-12).

De manière classique, le Conseil des ministres, réuni le 12-10, a dressé le bilan desdits décrets (*Le Monde*, 14-10) : 9/10e des décrets concernant la IXe législature sont intervenus ; s'agissant de la session de printemps 1993, 90 % ont été publiés.

V. *Loi.*

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. Mathieu Conan, « La régulation budgétaire en quête de légitimité » (v. les nouvelles prérogatives du Premier ministre), *RFFP*, n° 48, 1994, p. 195 et 219 ; Jean Gicquel, « Premier ministre », *Dictionnaire historique*, *op. cit.*, p. 831 ; Jean-Marc Guislin, « Président du Conseil », *ibid*., p. 843 ; Édouard Balladur, « Mieux associer les citoyens », *Le Monde*, 17-11.

– *Conception*. Intervenant à France 2, le 26-10, M. Édouard Balladur a précisé (cette *Chronique*, n° 71, p. 198) : « Quand on arrive au pouvoir, on a ses attachements, ses convictions […]. Mais en même temps dès lors qu'on a la responsabilité du pouvoir, on a la responsabilité comme chef du gouvernement de la France tout entière […]. C'est pourquoi, je ne veux pas être concerné ni impliqué dans tous ces problèmes politiques quotidiens […]. Je suis […] resté fidèle à la conception du général de Gaulle et de Georges Pompidou » (*Le Monde*, 28-10). Mais, à la réflexion, n'est-ce pas celui-là qui affirmait, de façon péremptoire, le 31-1-1964, que la *conjoncture* était *le lot aussi complexe et méritoire qu'essentiel* du Premier ministre ?

– *Services*. Le décret 94-937 du 24-10 (p. 15476) détermine la composition et les attributions de la Commission nationale de la coopération décentralisée (art. 134 de la loi du 6-2-1992 relative à l'administration territoriale de la République). Ladite Commission est présidée par le Premier ministre (art. 1er). Elle collecte et met à jour l'information afférente à tout acte de coopération avec des collectivités territoriales étrangères. Elle peut être consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à ce domaine (art. 6).

V. *Collectivités territoriales. Dyarchie. Gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J. Cl. Zarka, *Le Président de la République*, Ellipses, 1994 ; Ph. Alexandre, *Plaidoyer impossible pour un vieux président abandonné par les siens*, Albin Michel, 1994 ; J. Gicquel, « Président de la République (IIIe, IVe et Ve Républiques »), *Dictionnaire historique*, *op. cit.*, p. 835.

– *Chef des armées*. Le président Mitterrand a autorisé la participation d'avions français au bombardement de bases serbes dans le cadre de l'OTAN, les 21 et 23-11 (*Le Monde*, 23 et 24-11), et donné des instructions concernant l'enclave de Bihac. V. *Dyarchie*.

– *Collaborateurs*. Un nouvel aide de camp du chef de l'État a été nommé à l'état-major particulier, par arrêté du 25-10 (p. 15397) : le lieutenant-colonel de l'air Xavier Laure.

M. Jean-Claude Lebosse a été nommé conseiller technique pour la présidence de la République (p. 18255).

– *Conditions*. Le premier bulletin de santé après l'opération du chef de l'État (cette *Chronique*, n° 72, p. 183) a été publié le 21-12 (*Le Monde*, 23-12).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* (art. 64 C). Pour la première fois, le président Mitterrand a usé de son pouvoir de consulter le Conseil supérieur de la magistrature, qui l'assiste,

à propos de l'éventuel dessaisissement du juge Éric Halphen dans une affaire de fausses factures, le 22-12 (*Le Monde*, 24-12). Le chef de l'État y avait songé, en 1987, à propos du cas de M. Michel Droit (cette *Chronique*, nº 45, p. 170).

– *Interventions*. A Foix, le 21-10, le chef de l'État s'est livré à une réflexion sur l'alternance : « Il faudrait toujours avoir des équipes préparées à gouverner. Accéder au pouvoir à tour de rôle est indispensable à la démocratie, si l'on ne veut pas courir le risque de voir construire une société idéale » (*Libération*, 22, 23-10). Concernant sa venue à Liévin, le 20-11 (*ibid*., 21-11), il a déclaré : « J'ai lu que ce n'est pas la place d'un président de la République d'être aux portes d'un congrès. Je regrette de ne pas y être tout à fait. Le président de la République est partout chez lui » (cette *Chronique*, nº 44, p. 191).

A l'occasion du 75e anniversaire de la CFTC, le 15-10, le président de la République a défendu son idée de « contrat social pour l'emploi », qu'il a opposée aux pactes sociaux prônés par le Premier ministre (*Le Monde,* 18-10). Le 18, à Brest, il a mis en garde en faveur de la « démocratie universitaire » (*ibid.*).

– *Recommandations aux citoyens*. Outre le fait que, selon M. Mitterrand, le futur président de la République doive montrer « une certaine richesse humaine », qu'il « aime les Français et que les Français sentent qu'il les aime » (déclaration du 17-11 au congrès de l'Association des maires de France, *Le Monde*, 19-11), celui-ci a formulé deux recommandations à l'occasion des vœux, le 31-12 : « Ne dissociez jamais la liberté et l'égalité. Ce sont des idéaux difficiles à atteindre, mais qui sont à la base de toute démocratie […]. Ne séparez jamais la grandeur de la France de la construction de l'Europe. C'est notre nouvelle dimension et notre ambition pour le siècle prochain » (*ibid*., 3-1). V. les derniers vœux de François Mitterrand (1er-2).

– *Vie privée*. A la faveur des révélations contenues dans le livre précité de M. Philippe Alexandre (p. 24), l'hebdomadaire *Paris-Match* a publié, le 10-11, des photographies de la fille naturelle de M. Mitterrand contre le gré de celui-ci. Le respect dû à la vie privée des hommes politiques est ainsi brisé. (V. « Et alors ? », *Le Monde*, 4-11 ; « La fille de Mitterrand, histoire d'une photo », *Libération*, 21-12.)

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Dyarchie*.

QUESTIONS ORALES

– *Questions européennes.* A la demande de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, la conférence des présidents a décidé, le 18-10, d'organiser une fois par mois, le mardi après-midi, une séance d'une heure et demie consacrée à une question orale avec débat sur l'actualité européenne (*Le Monde,* 22-10). A la différence du Sénat, qui avait inscrit une procédure analogue aux art. 83 *bis* et 83 *ter* de son Règlement (cette *Chronique,* nº 58, p. 152), cette décision a été prise en application de la nouvelle rédaction de l'art. 134 RAN, qui renvoie purement et simplement l'organisation de toutes les questions orales à la conférence des présidents (*ibid.*, nº 70, p. 214) : comme l'observait le rapporteur, cette disposition consacre

« la pratique actuelle qui permet aux assemblées d'organiser librement, en accord avec le gouvernement, leurs séances de contrôle » (rapport n° 955, p. 88). Cette nouvelle « convention constitutionnelle » a été mise en œuvre la première fois sur l'application des accords de Schengen, le 22-11 (p. 7307).

QUORUM

– *Application.* A l'occasion du vote de l'exception d'irrecevabilité soulevée par le groupe socialiste à l'encontre de la loi de finances, le 11-10, M. Martin Malvy, président du groupe, a demandé la vérification du quorum (p. 5270). Le quorum n'étant pas atteint, la séance a été levée ; à la reprise, le 12 à 0 h 40, l'exception a été repoussée.

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. Michèle Guillaume-Hofnung, *Le Référendum*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2329, 2e éd., 1994 ; Pierre Avril, « Référendum de la Ve République », *Dictionnaire historique, op. cit.,* p. 891.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. *La Contribution de la présidence de Georges Pompidou à la Ve République*, actes du colloque d'Aurillac, Montchrestien, 1994 ; Pierre Avril, « Institutions de la Ve République », *Dictionnaire historique*, p. 515 et *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 2e éd., 1994 ; Jean-Marc Guislin, « Institutions de la IIIe République », *ibid*., p. 509, et « Institutions de la IVe République », p. 512 ; V. Staeffen et L. Veyssière, « La nouvelle loi en matière de protection de la langue française », *PA*, 25-11.

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques.*

RÉSOLUTIONS

– *Bibliographie.* B. Baufumé, « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *RDP,* p. 1399 ; B. Rullier, « L'application de l'art. 88-4 C au premier semestre 1994 », *RFDC*, 1994, p. 553.

– *Bilan.* Au cours de la 1re session 1994-1995, l'AN a adopté 8 résolutions de l'art. 88-4 C, dont 5 en séance, et le Sénat 5, dont 2 en séance.

– *Compétence de l'article 88-4 C.* Saisi par le gouvernement de la recommandation de la commission « en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France », le CE se prononça pour la compétence législative en se fondant, semble-t-il, sur la loi d'orientation quinquennale de maîtrise des finances publiques du 24-1 (AN, séance du 17-10, p. 5585).

– *Réserve parlementaire.* Saisie le 6-10 de la recommandation de la Commission sur le déficit qui devait être examinée par le Conseil le 10, la délégation de l'AN pour l'Union européenne adopta une résolution demandant notamment au gouvernement de faire jouer la réserve d'examen parlementaire conformément à la circulaire du Premier ministre du

19-7 (cette *Chronique,* nº 72, p. 185) ; le président Séguin obtint de M. Balladur que le vote par le Conseil en soit reporté. Inscrite à l'ordre du jour du 17-10, la résolution a été adoptée par les députés après le vote d'un amendement gouvernemental ; elle considère que l'intervention d'une telle recommandation entre l'adoption du projet de loi de finances pour 1995 par le Conseil des ministres et le début de son examen parlementaire ne permet pas de tenir compte des rôles respectifs du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif en matière budgétaire, et elle souhaite qu'à l'avenir les recommandations éventuelles interviennent avant l'adoption du projet de loi de finances par le Conseil des ministres (p. 5596).

– *Sénat.* La recommandation de la Commission sur le déficit a provoqué le dépôt d'une proposition de résolution de la présidente du groupe communiste, Mme Luc, dénonçant la précipitation de la procédure et demandant au gouvernement de s'y opposer. La commission des finances l'a écartée, le 13-10, au profit d'une proposition retenant l'approbation des efforts du gouvernement en vue de réduire le déficit (*Bulletin des commissions,* nº 2, p. 279), que le Sénat a adoptée le 20-10 (p. 4516).

V. *Engagement international.*

SCRUTIN PUBLIC

– *Assemblée nationale.* La 1re session ordinaire 1994-1995 a été marquée par l'augmentation des scrutins publics impromptus : 33, contre 3 seulement décidés par la conférence des présidents (sur la 1re partie, puis sur l'ensemble de la loi de finances, et sur l'autorisation de ratification de l'adhésion de la Norvège, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne). Cet accroissement est dû aux demandes de scrutin présentées par les groupes socialiste et communiste sur des amendements ; en outre, le groupe République et Liberté l'a réclamé sur l'exception d'irrecevabilité de M. Chevènement contre les accords du GATT, et l'UDF sur un amendement gouvernemental de suppression visant les déclarations de patrimoine des fonctionnaires d'autorité, qui a d'ailleurs été repoussé.

SÉANCE

– *Article 56, alinéa 2 RAN.* Utilisant la procédure inhabituelle prévue par le RAN, qui permet aux commissaires du gouvernement, nommés par décret, d'intervenir en séance, le ministre de l'Intérieur a demandé au directeur général de la police nationale, M. Claude Guéant, d'exposer l'avis d'un « professionnel » sur les opérations de sécurisation, lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, le 16-12 (p. 9196).

– *Incidents.* M. Martin Malvy, président du groupe socialiste, ayant posé une question au Premier ministre sur l'examen des propositions de lutte contre la corruption, le 7-12, ce fut le ministre délégué aux relations avec l'AN qui lui répondit. Ou plutôt qui tenta de lui répondre, interrompu par les députés socialistes qui s'avancèrent vers la tribune et le banc du gouvernement : « Hurlements des députés du groupe socialiste – Échanges d'invectives avec des députés du groupe du RPR et du groupe de l'UDF dont certains sont descendus des

travées », indique le compte rendu, qui ajoute : « Les huissiers séparent les groupes » (p. 8410). Après une suspension de séance, on passa aux questions du groupe communiste. V. *Ordre du jour.*

SÉNAT

– *Réception solennelle*. Le Premier ministre du Canada, M. Jean Chrétien, a été reçu dans l'hémicycle, le 1er-12 (*Débats*, suppl. nº 104, p. IV). C'est la seconde personnalité étrangère (cette *Chronique*, nº 69, p. 219) à se rendre devant le Sénat.

– *« Le Sénat retrouve sa voix »*. L'expression du président Monory, lors de son allocution de fin de session le 22-12 (p. 8018), trouve sa justification dans le fait qu'« il n'y a plus de loi votée sans l'accord du Sénat » (las ! le dernier mot sera donné, le lendemain, à propos du prix des fermages. V. *Bicamérisme*), et qu'« il n'y a donc plus de loi votée sans les modifications du Sénat : 85 % d'entre elles environ sont retenues dans les textes définitifs ». Outre le fait que 55 % des projets de loi y ont été déposés en première lecture, M. Monory relève que 30 % d'entre eux ont été discutés selon la procédure d'urgence : « Pour faire de bonnes lois, nous ne pouvons pas siéger sous la pression, dans l'urgence […]. Seuls 14 parlementaires font vivre la navette. C'est peu et c'est insuffisant. »

– *« Le Sénat donne de la voix »*. Le président Monory a affirmé, par ailleurs, le 21-12 : « Lorsqu'une liberté publique est en cause, deux chambres c'est deux chances » (p. 8019).

V. *Bicamérisme. Immunités parlementaires.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Bibliographie*. B. Ravaz, « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ? », *RDP*, 1994, p. 1441.

– *Convocation et clôture*. Selon le rite habituel, un décret du 21-12 (p. 18176) convoque le Parlement pour ce jour, tandis que celui du 23-12 (p. 18335) en marque le terme (cette *Chronique*, nº 72, p. 187).

V. *Bicamérisme*.

SONDAGES

– *Bibliographie*. F. Gazier et R. Abraham, « La commission des sondages face à l'élection du Parlement européen de 1994 », *PA*, 14-10.

VOTE BLOQUÉ

– *Application.* L'art. 44, al. 3 C a été appliqué lors de l'examen de la loi de finances selon la pratique usuelle. La réserve de vote des crédits des anciens combattants, demandée le 4-11 (p. 6515), a été levée le 16, mais le scrutin a été suivi d'une demande de seconde délibération accompagnée de l'application de l'art. 44, al. 3 C (p. 7101) aux dispositions faisant l'objet de la seconde délibération ainsi qu'à l'ensemble de la loi de finances. Le vote bloqué est également intervenu le 26-11 pour écarter certains amendements à la loi de modernisation de l'agriculture (p. 7678) ; le

1er-12 sur la seconde délibération de certains articles et sur l'ensemble de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (p. 8116) ; le 10-12 sur l'art. 23 de la loi portant diverses dispositions d'ordre social, et le 11 sur les art. 1er, puis 1er *bis* précédemment réservé (p. 8790).

SUMMARIES

ALBERT MABILEAU

The French Municipal Monarchy

The city government – the so-called "municipal monarchy", a legacy of two centuries of experience in France – is often opposed to genuine local democracy. Based on a strong personalization of power as a consequence of the concentration of authority and the central role of the figure of the mayor, the municipal system does borrow some of its methods from the system of notable as well as some of its appearance from the monarchy. However, in view of its present difficulties it is not possible to conclude that it is a "personal government". These monarchical forms are in fact part and parcel of the local Republic.

PAUL ALLIÈS

An Exemplary Ballot System?

The electoral law adopted on November 19, 1982 will be tested for the third time on the occasion of the coming June 1995 local elections. With its special blend of proportional representation and majority rule, it is increasingly presented as a reference for other types of ballots and fosters a strong consensus. It would therefore appear to exemplify the progress achieved by management at the municipal level since the adoption of the decentralization measures. However reality is somewhat different. This law may indeed be presented as exemplary but for a totally different reason : it has modernized the structures of reproduction of local political personnel without making them more accessible to the citizens.

MARC GUILLAUME

Municipal Power and the Financing of Political Activities

A long-established principle in French law forbids local authorities to finance political activities. Two laws passed in January 1993 and January

1995 take into account the criticisms addressed to this principle and authorize, under certain conditions, the financing by local authorities of towns with more than 100,000 inhabitants, by departments and regions of groups of elected officials existing within the local assemblies. These new rules which are, on the whole, totally ignored by the public, remain to be implemented and respected.

ISABELLE PAILLIART

Local Democracy and the New Information and Communication Technology

The use of the new information and communication technology finds its legitimacy at the local level with reference to the idea of local democracy. This reference can only be grasped by going back to the origins of information at the municipal level. Indeed, use of the new information and communication technology follow logically in the path of the various experiences of concertation and information developed in the seventies. However, due to the technical possibilities it introduces, it brings a specific dimension to the principle of democracy by stressing a certain "technicalization of political relations".

JEAN-BERNARD AUBY

Administrative, Judicial and Financial Controls

Since the decentralization reform, the mecanisms of control exercised over local authorities and their officials by administrative and criminal judges, public accounts comptrollers, and administrative judicial authorities have become more and more sophisticated. Nevertheless, they are generally deemed rather inefficient. They tend to be limited by a permanent wavering between two opposite structural approaches: one that stresses an external regulation based on a strict respect of the law and one that insists on the continuing co-management of local affairs by the State.

JACQUES BLANC

The Dysfunctions of Local Budgets

Several scandals have recently tarnished the image of municipal finances. The appearance of crisis due to the greater leeway granted managers and the increasing local budgets seems alarming. But there are other types of dysfunctions that are probably more serious given their structural nature. They result from the State legislative system and the increasing control banks impose on local authorities.

GUY SAEZ
Cities and Culture: Governing Through Cooperation

Today, the cities' cultural policies exist within a framework of public activity occupied by various actors that tend to cooperate. As exemplified by Montpellier and Grenoble, this cooperation represents an instrument of government which can acquire its own identity in spite of the fact that it represents a clear break with our political tradition.

ALAIN DELCAMP
A Typology of Local Democracy Among our Neighbours

At a time when a strong emphasis is put on the urgency to build a Europe of regions, the local level, in particular the municipality, is the only decentralized administrative territorial structure that exists in every European country. It is probably also the most lively because it is the closest to the citizens. Despite the difficulties encountered by such structures, the municipality keeps developing new formulas aiming to associate the inhabitants to its management while a survey of the sharing of powers within it reveals a great diversity in the process by which local authorities try to find a balance between the efficiency of the services they offer and local democracy.

POLITICAL CHRONICLE
ÉLISABETH DUPOIRIER AND GÉRARD GRUNBERG
1994 public opinion chronicle : Social Dislocation

JACQUES ROLLET
Raymond Aron and Political Theory

FOREIGN CHRONICLES : LETTER FROM GERMANY
ADOLF KIMMEL
The Bundestag Elections and the Present Political Situation

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT
Foreign notes (september 20-december 31 1994)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL
French constitutional chronicle (october 1st-december 31 1994)

© « POUVOIRS », AVRIL 1995.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-024968-5

CPPAP 59-303

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE À PARIS.
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 1995. N° 24968 ( ).