



HAL
open science

Changements politiques et nouveaux modes de gestion municipale dans les villes françaises (1971-1989).

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. Changements politiques et nouveaux modes de gestion municipale dans les villes françaises (1971-1989).. 2008. halshs-00218297

HAL Id: halshs-00218297

<https://shs.hal.science/halshs-00218297>

Preprint submitted on 26 Jan 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL**

C E R T O P

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

**Changements politiques et nouveaux modes de gestion
municipale dans les villes françaises**

Jean-Yves Nevers



Le Capitole, hôtel de ville de Toulouse (Photo JYN)

Communication à la conférence du programme *Fiscal Austerity and Urban Innovation*, Versailles, 8-9 avril 1989. Une version de ce texte est parue dans les actes : Balme R. et alii, 1991, *News leaders, Parties and Groups in Local Politics*, Les cahiers du CRVL, Bordeaux, pp 281-307.

1989

Hamlet : *What man dost thou dig it for?*
 First clown : *For no man, sir!*
 Hamlet : *What woman, then?*
 First clown : *For none, neither.*
 Hamlet: *Who is to buried isn't?*
 Second clown (a FAUI researcher): *That was a French Left Political Culture, sir, but rest her soul !, she's dead..*

INTRODUCTION

L'objet de ce texte est de présenter quelques aspects de l'évolution de la situation politique et du gouvernement local dans les villes françaises depuis 1975. Notre hypothèse générale est celle-ci : dans les années cinquante et soixante trois modèles de gestion municipale, de leadership ou d'une façon plus générale de *culture politique locale* sont dominants. Ces modèles sont contestés dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Deux nouveaux projets, un de gauche et un de droite, tentent de s'implanter à l'occasion des élections municipales de 1977 puis de 1983. Leur point commun est de vouloir donner une plus grande place à l'influence directe des citoyens dans les processus de décisions locaux et d'instaurer un système plus transparent, plus ouvert, plus participatif d'élaboration des politiques locales. A partir des données de la recherche *Fiscal Austerity and Urban Innovation*, il est possible de tester un certain nombre d'hypothèses concernant l'impact réel de ces deux modèles sur la gestion financière des villes.¹ On examinera par exemple l'hypothèse selon laquelle le "*modèle participationniste*" induit une croissance plus forte des dépenses et l'hypothèse selon laquelle le modèle "*néo-conservateur*" (proche du modèle américain du *New Fiscal Populism*) est associé à une diminution ou un ralentissement de la croissance des dépenses et de la pression fiscale.

¹ Créé en 1983, le projet « Fiscal Austerity and Urban Innovation » est une recherche comparative en réseau coordonnée par Terry Clark (Université de Chicago) à laquelle participent des chercheurs d'une vingtaine de pays. Son objectif est d'analyser les changements des stratégies de gestion municipale et de leadership local. Une enquête sur un échantillon de 171 villes a été conduite en France par Jeannette Becquart-Leclercq (Université de Lille), Vincent Hoffmann-Martinot (CERVEL IEP de Bordeaux) et Jean-Yves Nevers (CERTOP, Université de Toulouse 2 Le Mirail et CNRS).

1. CONJONCTURE NATIONALE ET CHANGEMENTS POLITIQUES LOCAUX

1.1. L'évolution de la conjoncture politique

Depuis le milieu des années soixante-dix, le paysage politique de la France a profondément changé. La victoire de François Mitterrand aux élections présidentielles de 1981 a mis fin à une longue hégémonie électorale de la droite (depuis 1958) et la participation des communistes au gouvernement de 1981 à 1984 a constitué un événement sans précédent depuis 1947. Mais cette victoire est intervenue paradoxalement dans une période de crise profonde de la culture et des pratiques politiques traditionnelles de la gauche. La rupture de l'alliance entre le Parti Socialiste et le Parti Communiste, le "repositionnement" idéologique du premier et le déclin du second qui a perdu plus de la moitié de son électorat en 10 ans (5 800 000 voix en 1978, 2 800 000 en 1988) sont les manifestations les plus évidentes de la crise de la culture politique de gauche. Mais cette crise présente aussi bien d'autres aspects comme la baisse de l'activité militante dans les associations, les syndicats et les partis. La politique menée par les gouvernements de gauche a été aussi une source de désillusion et de déception pour les militants et pour le noyau le plus fidèle de l'électorat de gauche (Tableau 1).

A droite, deux changements importants doivent être soulignés. La conversion - partielle - des deux partis de droite (le parti gaulliste RPR et l'UDF qui regroupe plusieurs petits partis du centre-droit et de droite) à une idéologie néo-conservatrice proche de celle de Reagan et Thatcher. Mais la tradition étatiste et technocratique du gaullisme est restée très forte. Le second changement important est la progression de l'extrême droite représentée par le Front National dont le leader a obtenu 14.4% des voix aux élections présidentielles de 1988. Le vote d'extrême-droite est un vote principalement xénophobe: aux présidentielles de 1988 et aux municipales de 1989 dans les 171 villes de l'échantillon AFIL/FAUI, il est très fortement corrélé au pourcentage des étrangers dans la population. La question de l'alliance entre les deux partis de droite et l'extrême droite est devenue un des problèmes politiques les plus controversés de ces dernières années. D'abord tenté par une alliance avec le Front National, les deux principaux partis de droite y ont renoncé en partie pour des raisons philosophiques ou éthiques et en partie pour conserver l'électorat modéré du centre-droit. A court terme, le

principal bénéficiaire de cette situation est le parti socialiste qui a pu se maintenir au pouvoir tout en étant nettement minoritaire (35% des voix environ).

Les succès - qui restent assez modestes - des "verts" aux élections présidentielles de 1988 et aux élections municipales de mars 1989 ont peut-être marqué deux étapes dans la constitution progressive d'un mouvement écologiste indépendant comparable à ceux qui existent dans les pays nord-européens. L'analyse des corrélations entre le vote "vert" aux élections municipales de 1977, 1983 et 1989 où les listes écologistes ne sont présentes que dans une minorité de villes et pas toujours les mêmes, montre que l'électorat des "verts" est très instable et volatile (corrélation négative entre les votes écologistes en 1977 et 1989!). Le vote "vert" (aux présidentielles de 1988) est plus fort dans les villes où le taux de chômage est bas et où les classes moyennes sont nombreuses.

2.2. La situation politique dans les villes et les élections municipales de 1977, 1983 et 1989

L'évolution de la situation politique dans les villes françaises depuis 1975 a été en grande partie déterminée par l'évolution de la situation politique nationale. En effet, dans les villes, les élections municipales, sont assez fortement politisées. La sélection des candidats et la composition des listes sont contrôlées par les partis politiques, plus cependant à gauche qu'à droite (pour la gauche voir: LACORNE D 1980). Les alliances politiques, souvent indispensable compte tenu du mode de scrutin majoritaire, qui se constituent au niveau local correspondent généralement aux alliances établies au niveau national.

A quelques exceptions près, les 4 grands partis politiques - PC, PS, RPR et UDF - présentent des listes, seuls ou dans des alliances de gauche ou de droite, dans toutes les villes. Les "petits" partis politiques ne présentent des listes que dans un nombre limité de villes, là où existent suffisamment de militants. Dans plus d'un quart des communes se présentent aussi des listes "indépendantes" sans attache partisane apparente et quelques fois sans orientation politique précise. Depuis la suppression de la représentation proportionnelle (qui s'est faite en deux temps : 1959 et 1965), jusqu'à la réformes de 1982, les listes présentées par les petits partis ou les listes sans attache partisane

n'avaient aucune chance d'avoir des élus dans les conseils municipaux. Le nouveau système de scrutin associant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle permet depuis 1983 aux listes qui obtiennent plus de 10% des voix au premier tour de se représenter au second tour ou si elles obtiennent plus de 5% des voix de fusionner avec une autre liste. Ces possibilités ont permis aux "verts" et au Front National de maintenir leur liste dans de nombreuses communes en mars 1989, d'assurer l'élection de quelques uns de leurs candidats et aussi d'être les arbitres du second tour (Tableau 2)

Les deux élections de 1977 et 1983 ont été marquées par une très forte *bipolarisation*. Dans la grande majorité des communes (plus de 85% des communes de plus de 20000 H) une liste d'union de la gauche représentant l'alliance entre le parti socialiste et le parti communiste affrontait une liste associant des candidats des deux principaux partis de droite. Lors de ces élections qui ont connu un fort taux de participation, les électeurs ont voté beaucoup plus en fonction de la situation politique nationale qu'en fonction de considérations locales. Ce vote "politique" a été moins net lors des dernières élections de mars 1989. Ces élections ont été caractérisées par une abstention plus forte (tableau 2), l'absence d'une liste d'alliance entre le PS et le PC dans plus de 40% des villes et la présence d'une liste d'extrême droite dans plus de la moitié des villes.

Les élections municipales de 1977 ont été marquées par un important processus de changement politique et une large victoire pour les listes d'alliance PC-PS (associant souvent des représentants du centre-gauche): 63 des 220 communes de plus de 30 000 h ont changé de tendance politique (dont 62 au profit de la gauche) et à la suite de ces élections la gauche contrôlait 73% de ces villes, un maire communiste dirigeait 33 % d'entre elles et un maire socialiste 40 %. La gauche contrôle aussi 20 des 36 villes de plus de 100 000 habitants. La stratégie d'alliance entre le PC et le PS a profité aux deux partis. Jamais le parti communiste n'avait dirigé autant de municipalités depuis la période 1945-47 et c'est aux élections législatives de 1978 qu'il obtient le plus grand nombre de suffrages (mais non le pourcentage le plus élevé) de toute son histoire. Ces élections voient accéder aux responsabilités locales une nouvelle génération de maires, principal support d'un certain renouvellement de la culture politique locale de gauche et porteur d'un nouveau modèle de gestion municipale.

Les élections municipales de 1983 sont caractérisées par une forte mobilisation des partis de droite qui regagnent une partie des municipalités perdues en 1977. A la suite de ces élections 32 villes de plus de 30000 habitants ont changé de tendance politique dont 31 au profit des partis de droite. Ces élections ont été également, comme on le verra plus loin, l'occasion d'un certain renouvellement des leaders et de la culture politique locale de la droite.

Les résultats des élections municipales de mars 1989 sont beaucoup moins clairs que ceux des deux précédentes élections. Même si le bilan d'ensemble est favorable au parti socialiste, de nombreux changements politiques se font en sens inverse de la gauche vers la droite. Le parti socialiste gagne 23 villes de plus de 30000 h et en perd 9, les partis de droite en gagnent 14 et en perdent 24. Ces mouvements contradictoires montrent que l'influence des particularités des scènes politiques locales ont été très fortes, en particulier la présence des listes des verts et du Front National, la présentation d'une liste d'union de la gauche ou de deux listes concurrentes. Autrement dit, les processus politiques locaux ont prédominé sur les tendances nationales. Cela est confirmé par le succès remporté par des candidats "hérétiques", exclus ou non soutenus par leur parti d'origine comme les maires communistes du Mans et d'Orly, le maire socialiste de Marseille ou le jeune candidat gaulliste vainqueur du maire sortant de Lyon. La diversité de la stratégie des "verts" est un autre élément qui renforce l'importance des processus politique locaux. La ligne générale adoptée par le parti des verts était de préserver l'autonomie de ses candidats et de ses élus ce qui supposait le maintien des listes au second tour là où elles avaient obtenu plus de 10% et le retrait ailleurs. En fait cette stratégie n'a pas toujours été respectée: dans plusieurs villes les verts ont accepté les offres d'alliances (parfois très alléchantes) qui leur ont été présentées par la gauche ou la droite. (Tableau 3).

En dépit des changements qui viennent d'être évoqués, il faut insister sur le fait que les municipalités françaises sont caractérisées par une assez grande stabilité. Les changements politiques ne concernent qu'une partie minoritaire des villes : le nombre élevé des changements politiques en 1977 - 62 sur 220 villes - est exceptionnel. Les villes politiquement stables constituent ce qu'on appelle fréquemment des "*bastions politiques*". Lorsqu'un seul maire dirige la municipalité pendant très longtemps on parle alors par analogie de "*fiefs*". De 1959 à 1989, 21 des 35 **grandes villes** de plus de

100000 h (60%) n'ont connu aucune rupture politique et peuvent être considérées comme de véritables "bastions". Dans ces grandes villes, 14 maires ont exercé le pouvoir pendant au moins quatre mandats de 6 ans (soit 24 ans) et 15 pendant au moins trois mandats (18 ans). La stabilité du maire renforce sa notoriété et peut constituer un atout électoral (la "*prime au sortant*") mais lorsque le maire devient trop âgé, elle peut être à l'inverse un handicap et l'"*usure du pouvoir*" dans une conjoncture politique peu favorable, peut jouer au détriment des maires anciennement implantés comme l'ont montré les élections municipales de mars 1989 dans plusieurs villes. La stabilité des **villes moyennes** est moins élevée du fait du fort renouvellement de 1977, mais 40 % d'entre elles n'ont cependant connu aucun changement politique entre 1959 et 1989. Les **communes suburbaines** présentent une situation différente selon l'ancienneté et l'importance de leur croissance démographique. La stabilité des *bastions communistes*, longtemps réputés imprenables, de la banlieue rouge de Paris de 1947 à 1983 est un phénomène connu. Celle des communes résidentielles bourgeoises aussi. Mais il existe une catégorie de commune de banlieue, socialement hétérogènes et en forte croissance qui est politiquement plus instable.

La stabilité des équipes municipales, les changements politiques ou même les simples changements de maire (et de l'équipe dirigeante qui entoure le maire) sont des variables importantes pour l'analyse des politiques locales. Les équipes municipales n'ont en effet qu'une emprise limitée dans le court terme sur les grandes masses budgétaires et les choix fondamentaux ne peuvent se traduire effectivement par des changements dans les politiques locales qu'à moyen terme (un mandat de six ans au moins). En dépit de cette "inertie" bureaucratique et budgétaire, tous les maires connaissent et beaucoup utilisent *certaines stratégies* à court terme qui permettent de *maximiser leur chance de réélection* : stabilisation des impôts locaux une année avant les élections, fortes dépenses d'investissement dans la seconde partie du mandat pour rendre plus *visibles* et spectaculaires les réalisations municipales ou pour répondre à des demandes qui deviennent plus pressantes, augmentation élevée des impôts l'année suivant les élections, puis réduction progressive du taux d'augmentation etc... (GUENGANT A et UHALDEBORDE, 1989; DERYCKE PH et GILBERT G, 1988). Un troisième aspect important est la volonté des maires *nouvellement élus* de rendre plus perceptible le changement qu'entraîne leur élection, démontrer leur dynamisme et leur capacité d'initiative en prenant des mesures spectaculaires dès la première année de leur

mandat (mesures parfois hâtives qu'ils regretteront éventuellement). Ce fut le cas après les élections de 1977 avec la titularisation du personnel municipal auxiliaire par les nouveaux maires de gauche et en 1983 avec la réduction des impôts par quelques nouveaux maires de droite, la fermeture de certains services ou la suppression des subventions à quelques associations considérées comme hostiles. Ces premières mesures qui ont un caractère idéologique marqué sont souvent suivies par un retour rapide à l'orthodoxie budgétaire.

2. MODELES DE GOUVERNEMENT MUNICIPAL ET DE GESTION COMMUNALE ET CULTURES POLITIQUES LOCALES

Pour comprendre les changements intervenus dans la période 1977- 1989 il faut rappeler les principales caractéristiques des trois modèles de gestion municipale qui dominent dans les années cinquante et soixante.

2.1. Les trois modèles dominants de gouvernement municipal dans les années 1950 et 1960

La période 1953-1977 a été marquée par une grande stabilité des équipes municipales. Sur les 35 plus grandes villes françaises, 8 seulement ont connu un changement politique entre 1953 et 1977 et **dans plus de la moitié de ces villes un seul maire a dirigé la municipalité pendant ces dix-huit années**. La stabilité des communes de banlieue et des villes moyennes a été tout aussi grande. Pendant cette période on peut distinguer trois modèles dominants de municipalité et de leadership local.

Le modèle partisan de gauche

Ce modèle correspond généralement aux municipalités communistes mais aussi à certaines municipalités socialistes. Ce sont pour la plupart des municipalités des banlieues ouvrières (en particulier de la *ceinture rouge* de Paris) ou des villes industrielles du nord de la France (bibliographie dans : FOURCAUT A, 1988). Le Parti

et les diverses organisations périphériques qu'il contrôle forment un dispositif de pouvoir qui joue un rôle très important de relais entre la population et l'équipe municipale. Ce dispositif remplit des fonctions d'intégration sociale, d'animation de la sociabilité locale, d'organisation de la solidarité ouvrière, de socialisation et de mobilisation politique (BRUNET JP, 1980 ; JOUSSEMET A, 1985). Certains historiens (Annie KRIEGEL) ont parlé à propos du parti communiste de la construction d'une "*contre-société*", cette formule peut s'appliquer assez bien aux collectivités locales gérées par le PCF mais comme "modèle-limite" en se gardant d'exagérer sa fermeture et son homogénéité interne.

Le leadership du maire communiste est fondé sur une **double légitimité**: son élection d'une part, sa loyauté partisane de l'autre. La tutelle du parti sur les maires s'exerce essentiellement dans le domaine politique et idéologique. Les maires disposent en effet d'une large autonomie dans l'élaboration de la politique municipale. Aux yeux de la direction du parti communiste, il est beaucoup plus grave pour un maire membre du parti, d'affirmer publiquement son désaccord sur tel ou tel aspect de la ligne politique officielle (y compris sur la politique étrangère) que de s'écarter des directives (souvent très vagues) du parti sur la gestion municipale. Il existe des pratiques clientélistes partisans dans l'embauche du personnel communal mais elles sont loin d'être systématiques ni l'apanage des seules municipalités communistes. La politique locale est caractérisée par des dépenses sociales plus importantes que dans les autres communes (BRUNET JP, 1981, KOBIELSKI J, 1983, PINCON M, PRETECEILLE A et RENDU P, 1986) et, dès les années 1930, certaines municipalités se sont illustrées par le dynamisme et le caractère innovateur de leur gestion dans le domaine du logement social, de l'urbanisme et de la culture (le théâtre "avant-gardiste"). Ces politiques qui constituaient des "vitrines" du socialisme ont assuré une forte stabilité aux équipes municipales communistes et l'expansion de leur influence au-delà de la seule classe ouvrière.

Pour certains auteurs, comme Jean LOJKINE, il existerait une différence essentielle entre les municipalités socialistes y compris lorsque leur base sociale est majoritairement ouvrière et les municipalités communistes. Cette différence tiendrait à la nature des rapports qui sont établis par les deux partis entre d'une part, la gestion municipale - qui concerne essentiellement la vie hors travail - et les luttes ouvrières dans

les entreprises et d'autre part entre la gestion locale et le projet politique de conquête du pouvoir d'Etat (LOJKINE J et VIET-DEPAULE N, 1984, BLEITRACH et alii, 1973). Il y aurait une opposition profonde entre un modèle réformiste et un modèle révolutionnaire de gestion municipale. La pertinence de cette opposition en ce qui concerne les pratiques réelles de gestion - et non les seules rationalisations idéologiques - reste cependant à démontrer.

L'âge d'or du "modèle partisan" se situe dans les années trente et entre 1950 et 1970. Depuis ce modèle a perdu beaucoup de ses caractères originaux et il est au début des années 1980 entré dans une période de crise profonde.

Le modèle notabiliaire conservateur

Ce modèle est caractéristique de la plupart des villes moyennes et des petites villes tertiaires (entre 10 000 et 100 000 h environ) situées dans les zones rurales ou peu industrialisées, là où le développement local et la croissance urbaine restent modérés. Les équipes municipales reposent sur des ententes partisans très larges, conservatrices ou de tendance centre gauche lorsqu'elles incluent le parti socialiste SFIO. Mais le rôle des partis est peu important en dehors de la période des élections. Le maire et son équipe d'adjoints représentent une bourgeoisie locale d'entrepreneurs, commerçants, professions libérales et propriétaires fonciers dont les intérêts sont très "localisés". Ces maires pratiquent une gestion municipale peu interventionniste, conservatrice au sens classique du terme, dont l'objectif principal est de ne pas augmenter les impôts locaux et de limiter l'interventionnisme municipal. Le maire est connu des habitants à qui il rend des services individuellement. Mais il s'agit d'un clientélisme très discret et peu systématique. Le maire n'est pas un "boss" ou un "patron" mais plutôt un "pater familias" qui rappelle le maire rural décrit par Mark Kesselman (KESSELMAN M, 1968). L'expression "gérer en bon père de famille" décrit bien à la fois la forme de leadership et le type de politique locale que synthétise le concept de pouvoir notabiliaire (dans un sens plus général et moins étroitement "fonctionnaliste" que ce concept a chez Pierre Grémion). Ces maires paternalistes et conservateurs sont hostiles à la planification urbaine et laissent aux bureaucrates des administrations de l'Etat le soin de gérer les problèmes et les conflits urbains et au secteur privé ou au "paritarisme" (association patronat-syndicat dans les Comités Interprofessionnels du Logement par exemple) de développer une politique du logement social.

Le modèle technocratique, apolitique et moderniste

Ce modèle est dominant dans les grandes villes depuis le début des années cinquante et plus tardivement (1965, 1971) dans certaines villes moyennes. Les équipes municipales sont constituées sur la base de larges coalitions qui associent souvent des socialistes et des représentants de divers partis du centre et de droite. Mais les partis ne jouent qu'un rôle secondaire. Le trait essentiel est la constitution d'une équipe autour d'un maire qui proclame son indépendance par rapport aux partis et met en valeur ses compétences de gestionnaire. Ces équipes municipales sont formées pour gérer la croissance urbaine très forte des grandes villes pendant cette période. Elles agissent en étroite relation avec les bureaucraties de l'Etat central. Quelle que soit leur tendance politique, les maires partagent les valeurs et les objectifs de la technocratie étatique : rationalité, efficacité, culte de la croissance. Leur politique est orientée vers le développement des services, des équipements et des dépenses locales. Leur image de marque - et une partie de leur légitimité - est liée à cette croissance (on les a appelé les "maires bâtisseurs" ou péjorativement les "maires bétonneurs"). La plupart des maires des grandes villes correspondent à ce modèle. Fondamentalement, c'est la poussée des besoins liés à une croissance urbaine très forte et à une situation de pénurie en équipements qui est à l'origine de la sélection de ce type de leadership local. Celui-ci présente cependant diverses variantes liées à la nature des relations que les maires entretiennent avec la population (populisme, clientélisme...), avec les partis (ces liens sont plus étroits pour les maires socialistes et gaullistes) et le pouvoir central (participation active, soutien passif ou opposition modérée).

2.2. Les changements des années 1975-85

Dans les années 1970 ces trois modèles de gouvernement et de gestion ont changé mais ce changement présente des caractéristiques très différentes. Le modèle "partisan de gauche" connaît une crise très profonde, le modèle "notabiliaire conservateur" ne représente plus qu'une minorité de municipalités et le modèle "gestionnaire apolitique et moderniste" après avoir été contesté tend à se généraliser en dépit de l'émergence de nouveaux modèles en 1977 et 1983

La régression du modèle notabiliaire

Le modèle "notabiliaire", héritage d'une France provinciale balzacienne n'a cessé de régresser au rythme du renouvellement des maires et sous l'influence d'une conjoncture politique marquée par une politisation accrue des élections locales. En 1965 déjà l'élection de quelques "nouveaux maires" attirent l'attention et en 1971 des jeunes maires gaullistes "réformateurs" profitant d'une situation politique favorable, sont élus en éliminant des notables centristes et inaugurent une gestion municipale dynamique et moderniste (NEVERS JY, 1980). Mais ce sont les **élections municipales de 1977** qui consacrent la grande régression du modèle notabiliaire. Le renouvellement des maires a été particulièrement fort dans les villes moyennes (40% des maires ont changé) au profit de l'Union de la gauche et d'une nouvelle génération de maires socialistes et communistes. En fait, c'est la conjonction entre le mûrissement de certaines contradictions urbaines qui frappent alors les villes moyennes, en pleine mutation dans les années 1970 (le gouvernement central développe alors une politique spécifique des villes moyennes) et le processus politique de renouvellement et de croissance de la gauche sur fond de la récession économique qui explique l'avènement des nouvelles équipes municipales de 1977 et qui produit ce qu'on peut considérer comme un nouveau modèle de gestion municipale et de leadership local.

La crise du modèle partisan

Le modèle partisan a perdu l'essentiel de sa spécificité. La principale raison tient aux transformations des communes de banlieue dont la population s'est soit "embourgeoisée" soit prolétarisées en accueillant des travailleurs étrangers mal intégrés. Certaines communes de la banlieue parisienne comptent jusqu'à 25% d'étrangers non électeurs (mais usagers des services locaux et contribuables !). En fait comme le montrent les travaux de Jean Lojkine, les municipalités communistes ont perdu peu à peu leur base sociale la plus solide : l'aristocratie des ouvriers qualifiés des industries métallurgiques qui fournissait au parti ses meilleurs militants et cadres. D'une façon générale il y a eu une rupture des liens organiques tissés depuis les années trente entre une certaine **culture ouvrière** et les municipalités communistes ou socialistes. Par ailleurs, pour des raisons financières, **le maintien d'une politique sociale et innovatrice est devenu de plus en plus difficile**. Ces problèmes ont fait l'objet d'un

débat interne au parti communiste dans les années 1970 et la limitation de l'accroissement des impôts locaux pesant sur les ménages est devenue un des objectifs principaux des maires communistes. C'est en effet comme on le verra dans les communes dont le maire est communiste que les revenus fiscaux ont les moins augmenté.

La généralisation en 1977 des coalitions de gauche a également contribué à atténuer la spécificité de ces municipalités et à dissoudre leur cohérence idéologique. La crise interne du PCF et son déclin brutal au début des années 1980 a suscité divers comportements qui ont terni l'image de marque jusqu'alors assez favorable des maires communistes (fraudes électorales...). Lors des récentes élections de mars 1989, les tensions qui s'étaient développées depuis quelques années entre la direction du parti et certains maires se sont traduites par des conflits ouverts. Dans deux villes importantes (Le Mans et Orly), la liste du maire s'est trouvée en concurrence avec une liste présentée par la direction du parti. Ces situations de conflits ne sont pas nouvelles mais ce qui est nouveau, c'est que les électeurs ont tranché en faveur des communistes exclus et non des candidats officiels du parti.

Les transformations du modèle technocratique

Le modèle gestionnaire typique des grandes villes dans les années cinquante et soixante a conservé et même accentué ses caractéristiques organisationnelles: renforcement du pouvoir des "experts" et du caractère "présidentialiste" du leadership du maire associé à un développement considérable de la communication médiatique, retour après la période de mobilisation des années 1970 au "silence politique" d'une population dont le comportement est de plus en plus éloigné de celui du citoyen et de plus en plus proche de celui du consommateur et de l'utilisateur. Mais sans doute, ce silence politique est-il d'une autre nature que l'apathie politique des années soixante qui était la conséquence d'une situation d' "anomie urbaine" liée au déracinement et à la mobilité géographique et sociale. Il exprime aujourd'hui un comportement de retrait volontaire lié à une conception "instrumentale" de la politique locale. Les sondages sont devenus le principal moyen de recensement des besoins et d'évaluation du degré de satisfaction des habitants. Cependant, on observe certains changements. La bipolarisation droite/gauche a fait disparaître les coalitions socialo-centristes "apolitiques" des années cinquante et

soixante et obligé les équipes municipales à se positionner plus clairement dans le champ politique national. Ainsi les élections de 1977 et 1983 ont-elles été très politisées. Mais le changement le plus important concerne les orientations des politiques locales. Le resserrement des contraintes financières, la dépopulation des communes-centre, la concurrence accrue entre les villes dans le contexte de la décentralisation et du redéploiement des activités économiques, la perspective de l'intégration européenne, modifient profondément les conditions de la gestion municipale. L'image de marque du maire et de son équipe - élément de la constitution de sa légitimité extra-électorale - est recentrée sur ses **capacités de coordination et de synthèse globale et sur son rôle "entrepreneurial"** pour la promotion du développement économique.

Le développement d'une demande de démocratisation et de décentralisation

La revendication d'une participation plus active et directe des citoyens à la gestion locale a été un élément commun de contestation des trois modèles évoqués plus haut. Le leadership du « maire militant », du « maire notable » ou du « maire gestionnaire » comportait une dimension autoritaire et hiérarchique, un style présidentiel ou monarchique (très fréquemment noté) qui a été de plus en plus ouvertement contesté surtout après 1968 dans les milieux des classes moyennes par la génération des "babyboomers". Mais au-delà de la forme même du leadership, et des problèmes culturels français d'autorité, de coopération et de face-à-face chers à Michel Crozier, c'est en fait **les processus de la représentation politique**, de la délégation de pouvoir, du rapport représentant/représenté, gouvernant/gouverné, de l'expression des besoins sociaux et de l'élaboration des objectifs de la politique locale qui ont été remis en cause. La fonction quasi maïeutique du maire, accoucheur des besoins et pythie sacrée des choix locaux a été contestée. La demande d'une démocratie élargie, d'une participation plus directe des citoyens et des associations voir d'une autogestion locale visait à inverser le processus d'expression des besoins et à modifier les circuits de décision.

Cette demande - formulée d'abord souvent d'une façon très "technocratique" et peu politique - a été exprimée dans les années soixante par des groupes restreints comme le Parti Socialiste Unifié (formé à la suite d'une scission du parti socialiste en 1959), le Club Jean Moulin, le mouvement des comités et associations de quartiers et les Groupes d'Action Municipale (GAM) qui ont connu malgré leur modeste diffusion une certaine

notoriété grâce à l'expérience grenobloise. Le nouveau maire de Grenoble, ingénieur, est très représentatif des nouvelles couches moyennes supérieures alors en plein essor dans les grandes villes. Notons qu'à la suite des élections municipales de 1965, dans le journal *Le Monde*, on évoque déjà les "nouveaux maires" en le mettant en rapport avec un processus de "départisation" et l'émergence de nouveaux comportements et de nouvelles pratiques de la politiques. A leur apogée les GAM comprenaient environ 240 groupes (d'après l'étude de Michèle Sellier) mais les élections de 1971 ont marqué le déclin de ce mouvement. Celui-ci a été partiellement relayé par le développement du mouvement des Comités de quartiers. Après 1968, ce mouvement a pris un caractère plus politisé (à gauche) plus radical et contestataire. Les militants de 68 se sont investis dans les luttes urbaines. Le numéro spécial de la revue *Autrement* intitulé *Contre-pouvoirs dans la ville, enjeux des politiques urbaines* est à cet égard très représentatif de cette conjoncture. Vers 1975, une partie des militants de ces mouvements sont entrés dans les partis de gauche et en particulier au parti socialiste qu'ils ont contribué à revitaliser après son effondrement à la fin des années soixante. Une autre partie est restée fidèle aux petits partis d'extrême gauche. Une troisième fraction s'est orientée vers la constitution d'un mouvement écologiste autonome.

Plusieurs aspects des politiques gouvernementales ont répondu ou tenté de répondre à cette demande de participation comme par exemple les timides mesures prises par Giscard d'Estaing pour favoriser le développement de la vie associative. Mais ce sont évidemment les lois de décentralisation votées en 1981-85 par le gouvernement socialiste (ces lois avaient été élaborées quelques années avant) qui devaient apporter une réponse globale à cette demande sociale. Malheureusement (pour la fortune historique des réformateurs de 1981!) la réforme de décentralisation est venue trop tard, la demande de participation émanant de la "*base*" s'était déjà diluée sous l'effet de la crise économique (en témoigne le recul très net du militantisme associatif, politique et syndical) et, sous l'emprise toute puissante des élus locaux, la réforme avait été émasculée de tout ce qui pouvait renforcer le pouvoir de proposition et de contrôle des citoyens sur les politiques locales.

La question de la réforme de la démocratie locale reste donc posée en tant que prolongement de la décentralisation. Mais il est clair que n'existe plus depuis le début des années 1980 une demande sociale aussi pressante que dans les années 1970. Les

sondages font état d'un certain désengagement des individus des formes d'actions collectives et le mouvement associatif a perdu beaucoup de la vigueur qu'il avait il y a une dizaine d'année. Les partis, les syndicats et les associations diverses connaissent une certaine crise du militantisme. Mais rien n'indique qu'il ne s'agit pas là d'un effet conjoncturel et que de nouvelles formes de mobilisation ne sont pas susceptibles de se développer. Des mouvements comme les mouvements anti-racistes ou le mouvement écologiste sont porteurs d'une nouvelle demande de participation au niveau local. Par ailleurs, sur un plan plus général, le désengagement de l'Etat central consacré par la décentralisation devrait susciter progressivement la formation de **nouveaux mécanismes locaux de régulation** à caractère démocratique à défaut desquels les politiques locales risquent de s'éloigner des besoins et des demandes des citoyens et de saper la stabilité politique des maires.

2.3. Le modèle "*participationniste de gauche*"

Les nouvelles équipes municipales de gauche élues en 1977 puis les nouveaux maires de droite élus en 1983 sont généralement considérés comme ayant constitué une alternative innovatrice aux trois modèles que l'on vient de présenter. Aujourd'hui après l'achèvement des deux mandats 1977-1983 et 1983-1989 il est possible d'apporter des éléments d'évaluation (plus nombreux et précis pour la période 1977-83) sur les changements réels qui peuvent être associés à ces deux types de municipalités.

Une analyse assez complète de ce modèle, de ses caractéristiques et des limites des innovations apportées est présentée dans un récent ouvrage d'une équipe du CERVL de Bordeaux (MABILEAU A et C SORBETS, 1989). Les études de S Dion (DION S, 1986) et de Denis Lacorne (LACORNE D, 1980) proposent d'autres approches. On se contentera ici de rappeler quelques aspects.

Les élections de 1977 ont été marquées par l'arrivée d'une **nouvelle génération** d'élus communistes et surtout socialistes (la "*vague rose*"). Ce renouvellement des cadres des partis de gauches s'est poursuivi à l'occasion de la victoire écrasante des socialistes aux élections législatives de 1981. Née dans les années trente ou quarante (la moyenne d'âge des nouveaux maires socialistes étaient de 42 ans en 1977), cette

nouvelle vague a beaucoup fait parler d'elle. Composée d'élus en majorité enseignants, cadres salariés, fonctionnaires, elle marquait en effet l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération d'élus locaux (GARAUD P, 1989) et l'aboutissement politique de la croissance spectaculaire des couches moyennes salariées. Certains auteurs considèrent que la croissance du nombre d'élus qui travaillent dans le secteur public (en particulier des enseignants) est un indicateur de "fonctionnarisation" de la "classe politique" française et au-delà une manifestation de l'extension de l'emprise de l'Etat sur la société (MABILEAU A et SADRAN P, 1982, BIRBAUM P). Il faudrait cependant approfondir la signification politique et sociale de cette poussée politique des couches moyennes et revenir aux débats qu'elle a suscités au début des années 1970. En effet, l'essor de la "nouvelle petite bourgeoisie" avait été au coeur d'un intense débat idéologique (BAUDELLOT, ESTABLET ET MALLEMORT 1974, POULANTSAS 1974). Une bonne partie de ce débat tournait autour de la question de la "nature de classe" de ces couches sociales et de la spécificité de leur projet politique? Certains marxistes pensaient qu'elles étaient le nouvel allié sur lequel la classe dominante pouvait s'appuyer pour maintenir son hégémonie. Cette théorie a été appliquée d'une façon très systématique et très polémique à l'analyse de la politique locale analysée comme un avatar d'une "social-démocratie" locale en formation (GARNIER JP et GOLDSMIDT D 1978). Pour d'autres chercheurs qui reformulaient alors leur définition de la classe ouvrière pour y inclure la fraction "productive" de ces couches moyennes (c'est-à-dire : productrices de plus-value: techniciens, ingénieurs) les nouvelles couches moyennes étaient les parties prenantes d'une large alliance "anti-monopoliste" (LOJKINE J. 1975). Le débat sur les couches moyennes a brusquement tourné court à la fin des années soixante-dix après l'échec de la gauche aux élections législatives de 1978 et n'a jamais vraiment repris malgré l'intérêt théorique tout particulier que présentait dans la perspective d'une analyse marxiste l'expérience socialiste de 1981 à 1986.

On aurait tort de confondre **l'appartenance sociale des élus** (en majorité les couches moyennes) et la **base sociale** des équipes municipales. L'analyse des votes dans les 171 communes de l'échantillon FAUI/AFIL montre que la gauche obtient ses meilleurs scores électoraux dans les communes les plus ouvrières et ses moins bons scores dans les communes où prédominent ces fameuses couches moyennes auxquelles appartiennent en majorité les élus de la « vague rose » de 1977. Par ailleurs, on constate que le taux de corrélation entre le pourcentage d'ouvriers et le vote à gauche est plus

élevé aux deux récentes élections (les Présidentielles de 1988 et les municipales de 1989) qu'aux élections précédentes. Autrement dit, l'électorat de gauche en 1977 et 1981 était d'avantage "pluri-classiste" que l'électorat de gauche en 1988 et 1989. Cela semble confirmer les données des sondages qui montrent que la diminution des votes pour la gauche en 1983 est la conséquence du retour vers la droite d'une fraction de l'électorat des classes moyennes qui avait été déçue par la droite réformatrice giscardienne dans la période des années 1975-1981. (Tableau 4)

Les sondages "post-électoraux" réalisés à l'issue des élections municipales de 1977 et 1983 dans les villes de plus de 30000 habitants montrent une diminution importante du vote pour la gauche dans les catégories cadres supérieurs et moyens et professions libérales. D'après les mêmes sondages, aux élections municipales de 1983, 62% des ouvriers auraient voté pour les listes de gauches, 48% des cadres moyens et employés et 22% des cadres supérieurs et professions libérales. Les jeunes de moins 35 ans ont voté en majorité à gauche (57% de 18 à 25 ans et 52% de 25 à 34 ans). La gauche a beaucoup perdu parmi les 35-49 ans : 57% avaient voté à gauche en 1977 et seulement 41% en 1983. Les tendances constatées entre 1977 et 1983 semblent s'être renforcées encore lors des municipales de 1989. Lors de cette dernière élection, l'abstention qui a sensiblement progressé est nettement corrélée à l'importance des couches moyennes dans la population des communes. Un autre élément important est le ralliement d'une certaine fraction de l'électorat appartenant aux classes moyennes du secteur public, traditionnellement de gauche au mouvement des "verts".

La perte des voix dans les couches moyennes en 1983 puis en 1989 (masquée en partie par l'abstention) irait semble-t-il à l'encontre de la tendance générale au développement des adhésions politiques plus fondée sur une différenciation des valeurs culturelles que sur des oppositions ou clivages de classes (INGLEHART R). On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure cette évolution peut pour une part être attribuée aux effets des gestions politiques conduites par les municipalités de gauche selon les orientations du "modèle participationniste".

La **politisation des équipes municipales** est une composante forte du modèle participationniste. Elle est le produit d'une conjoncture marquée par la reconstruction et le rajeunissement des partis de gauche, leur alliance autour d'un programme de

gouvernement, leur rôle de "synthèse politique" de divers mouvements sociaux de contestation nés à la fin des années soixante (régionalisme, féminisme, pacifisme, mouvement anti-nucléaire etc..) et de la forte mobilisation du mouvement ouvrier traditionnel contre la politique d'austérité du gouvernement de Giscard d'Estaing. Cette politisation est liée aussi au processus de constitution des équipes municipales qui s'est fait sur la base d'accords nationaux entre les directions des partis de gauche, accords qui ont servi ensuite de cadre à des négociations locales (LACORNE D, 1980). Ces négociations portaient sur la composition des listes, le partage des responsabilités au sein des équipes municipales (répartition des postes d'adjoint et de leur compétence) et un programme plus ou moins précis. Une fois élues, la politisation des équipes a été entretenue par **les stratégies autonomes, concurrentes et parfois conflictuelles** des diverses composantes (socialiste, communiste, centre-gauche) qui ont cherché à capitaliser pour leur propre compte les retombées électorales de la politique municipale. Les négociations entre les groupes, la recherche d'un consensus interne ou de compromis ont été une des éléments importants du fonctionnement des équipes municipales (NEVERS JY, 1978,1982).

L'influence de la conjoncture politique nationale a joué un rôle déterminant sur les relations au sein des coalitions municipales : la période de tension intense entre les directions des partis de gauche entre 1978 et 1981 a été suivie d'une relative détente après la formation d'un gouvernement à participation communiste. En général, les accords ont été reconduits sans trop de difficultés lors des élections municipales de 1983. Face aux partis de droite très mobilisés, le Parti Socialiste a renoncé à tirer tous les avantages de la supériorité électorale acquise en 1981 sur le parti communiste qui, lui même, privé de toute solution de rechange avait un intérêt évident à la reconduction des ententes de gauche. Lors de la préparation des élections de 1989, la situation est différente : la marginalisation du PCF qui ne participe pas au gouvernement comme en 1983 et une nouvelle stratégie d'alliance avec le centre-droit recherchée par Mitterrand donnent au Parti Socialiste une position de force qu'il va utiliser après des négociations interminables pour réaliser des alliances "à la carte" : ententes de type "union de la gauche" ici, "primaires" là et candidatures « officieuses » ou "sous-marins" ailleurs.

Mais les conflits politiques entre les élus socialistes et communistes ont exprimé aussi des divergences entre les intérêts des différentes couches et groupes sociaux qui

ont supportés les équipes municipales de gauche. Ces divergences d'intérêts ont mis à mal une culture politique partagée par ces générations d'élus locaux. Formés par leur militantisme dans le réseau associatif périphérique du Parti socialiste (associations laïques, parents d'élève, syndicats) ou dans les mouvements sociaux post 68 (comités de quartier, d'usagers etc.), tous les nouveaux élus de gauche partagent une culture politique qui associe dans le domaine de la gestion locale, les objectifs traditionnels de la gauche (développement des services publics et élargissement de l'interventionnisme public) et des idées nouvelles, de type autogestionnaire, préconisant la mise en place de processus de participation directe et d' « auto-expression » des besoins par la population.

La plupart des nouvelles équipes de gauche ont mis en place des procédures nouvelles d'expression des besoins et des demandes fondées sur la concertation et la participation des associations et des citoyens. Plus de 60% des municipalités de gauche (contre 14% de celles de droite) déclarent lors de l'enquête AFIL/FAUI de 1985 qu'elles ont expérimenté diverses procédures de participation et de consultation (réunions de quartiers et commissions extra-municipales associant des élus et des personnes qualifiées) lors de l'élaboration du budget (enquête FAUI/AFIL). Sachant que la plupart des associations et des groupes qui ont le plus d'influence sur les équipes municipales souhaitent plus de services et d'équipements, on comprend que les procédures de consultation et de participation peuvent favoriser, indirectement, une logique d'accroissement des dépenses communales d'une part, et d'autre part, l'expression de divergences ou même de contradictions entre les besoins sociaux jugés prioritaires par les représentants des diverses composantes des coalitions locales (couches populaires et couches moyennes). Les procédures participationnistes peuvent par conséquent susciter une dynamique conflictuelle au sein des équipes municipales comme, d'une autre façon, entre les élus et les fonctionnaires locaux. Les difficultés pour arbitrer et faire des choix, peuvent alors conduire, lorsque les contraintes financières se resserrent à l'abandon des processus de participation et de consultation et rendre nécessaire une recentralisation du pouvoir. Sans doute cela explique-t-il pourquoi, interrogés en 1985, la moitié des maires de gauche estimaient décevantes ou négatives les expériences de participations mises en places lors de la procédure budgétaire (enquête FAUI). Par ailleurs, des études de cas ont montré une nette recentralisation du gouvernement municipal après une phase de participation un peu désordonnée et la restauration d'un leadership mayoral fort.

Le modèle participationniste de gauche a-t-il réellement favorisé l'accroissement des dépenses locales comme le laisse supposer logiquement une analyse qualitative des processus politiques organisationnels et décisionnels qui le caractérisent? Les données budgétaires recueillies dans le cadre du programme AFIL/FAUI permettent dans une certaine mesure de tester cette hypothèse. Mais il est évident que pour valider ou invalider celle-ci une analyse statistique plus détaillée serait nécessaire.

Les données de la recherche FAUI montrent que significativement, les municipalités les plus représentatives du modèle "participationniste de gauche", c'est-à-dire les municipalités communistes et socialistes nouvellement élus en 1977, présentent un taux d'augmentation des dépenses totales et surtout des dépenses de fonctionnement et parmi celles-ci de personnel **nettement plus élevé** que les villes anciennement de gauche ou que les villes dirigées par les partis de droite. On peut constater que le taux d'augmentation des dépenses courantes et de personnel est particulièrement élevé dans les villes qui ont élu en 1977 un maire socialiste. Les nouveaux maires communistes ont moins augmenté les dépenses que les nouveaux maires socialistes mais plus que leurs camarades de parti installés avant 1977.

S'agissant des dépenses d'investissement qui ont financé les équipements nouveaux et les gros travaux, on observe qu'elles **ont été moins élevées** dans les villes de gauche (en particulier dans les communes dirigées par des maires communistes) que dans celles de droite. En outre, les nouvelles municipalités socialistes ont moins investi que les municipalités socialistes plus anciennes. La relativement faible croissance des dépenses d'investissement dans les villes conquises par la gauche en 1977 indique que l'augmentation des dépenses de fonctionnement a été privilégiée aux dépens du financement de nouveaux équipements, probablement sous la pression des demandes du personnel municipal (exigeant notamment la titularisation des nombreux auxiliaires) et d'autres acteurs partenaires traditionnels des mairies comme les associations culturelles, sportives et sociales. Ces partenaires sont en effet très présents et actifs dans les structures de participation.

Par ailleurs, on constate que l'accroissement élevé des dépenses courantes dans les villes gérées par les nouveaux maires socialistes est associé à une **hausse spectaculaire des revenus fiscaux** (plus 35% en francs constants en 6 années!), laquelle

témoigne d'un alourdissement indiscutable de la pression fiscale (on peut supposer que les bases fiscales n'ont pas évoluées différemment de celles des autres communes). Celle-ci, assez faible en 1977, reste cependant en 1982 en dessous du niveau moyen. La situation est différente dans les communes dirigées par les nouveaux maires communistes où les revenus fiscaux augmentent au même rythme que dans les communes anciennement de gauche. Comme on l'a déjà signalé, la modération de la hausse des impôts locaux est devenue une préoccupation importante du parti communiste, **d'autant plus importante que le niveau d'imposition était en moyenne plus élevé dans les communes qu'il gérait**. Dans les municipalités d'union de la gauche dirigées par un maire socialiste, les élus communistes ont défendu des positions identiques et ont parfois refusé de voter le budget. De nombreux conflits entre socialistes et communistes ont éclaté à propos de cette question.

Au total ce rapide examen des données budgétaires semble confirmer l'hypothèse selon laquelle le "modèle participationniste de gauche" favorise la croissance des dépenses locales, mais il s'agit essentiellement des dépenses courantes et des dépenses de personnel. Il reste évidemment à démontrer si ce sont réellement les caractéristiques organisationnelles spécifiques du modèle "participationniste" qui en sont la cause ou si d'autres facteurs sont plus déterminants. Les données concernant le niveau des dépenses en 1977 montrent que les villes qui sont passées à gauche en 1977 sont celles qui en moyenne **dépensaient le moins**, ce qui semblerait indiquer une situation de sous-équipement ou de "sous-administration". Dans ces conditions, l'accroissement plus fort de leurs dépenses courantes peut s'interpréter plus comme l'effet d'une politique de "rattrapage" ou de "mise à niveau" que comme la conséquence directe d'une logique dépensière propre aux mécanismes "participationnistes" de ce modèle de gouvernement municipal.

4. Les nouveaux maires de droite, « *New Fiscal Populists* » à la française ?

Les élections municipales de 1983 ont fait émerger une autre alternative aux modèles et cultures politiques dominants dans les années 1960. La large victoire de la droite a en effet amené au pouvoir une nouvelle génération de maire, les "*cadets de la droite*" comme on les a appelés. Ils se distinguent de leurs aînés non seulement par leur âge mais surtout par leurs références idéologiques qui sur le plan économique et

financier sont plus proches du néo-conservatisme reaganien ou thatchérien que de l'étatisme gaulliste et post-gaulliste des années soixante et soixante-dix.

Ces nouveaux leaders ont bénéficié d'une conjoncture idéologique favorable, en particulier des déceptions causées par la politique économique du gouvernement de gauche. Par exemple, alors que la gauche entreprend en 1981-82 un vaste programme de nationalisations, une majorité de Français est devenue hostile ou indifférente aux nationalisations. La progression des idées néoconservatrices dépasse bien évidemment la conjoncture politique et le contexte français du début des années 80. Il s'agit d'un processus plus général qui a touché la plupart des pays industrialisés depuis la crise économique dite « crise pétrolière ».

Terry N. Clark soutient que le néo-conservatisme n'est pas un simple retour au conservatisme d'antan, même s'il se traduit par une poussée des partis de droite traditionnels, le retour des valeurs et des comportements conservateurs et une simple mise en cause les acquis des mouvements sociaux et culturels progressistes des années soixante-dix. Selon lui, le fait nouveau résiderait dans l'émergence d'une nouvelle culture politique, combinaison de conservatisme économique et de libéralisme social et culturel. Cela signifie que le glissement des couches moyennes vers un certain conservatisme aurait essentiellement un contenu économique (notamment : une opposition à une fiscalité jugée excessive...) et ne remettrait pas en cause leur adhésion au libéralisme social et culturel progressiste des années soixante. Selon Terry Clark, le vote des "démocrates reaganiens" qui, aux Etats-Unis, ont assuré le succès de Reagan traduirait l'émergence d'une configuration idéologique nouvelle dans laquelle se reconnaîtrait une large partie des couches moyennes. Les changements observés dans la politique locale ont leur racine dans une modification du comportement politique des couches moyennes, consécutif à la récession économique et au "fiscal stress". Elles deviennent de plus en plus hostiles aux politiques redistributives, à l'accroissement des services publics non par idéologie mais par le prix fiscal qu'elles doivent acquitter. Il ne s'agit donc pas d'un ralliement aux valeurs et aux dogmes du "*laissez faire*" et du non interventionnisme des conservateurs. Le *New fiscal Populism* en tant que nouveau type de gestion municipal s'est développé sur la base de cette nouvelle configuration idéologique en proposant des orientations et des méthodes de gestion visant à réduire les dépenses par une augmentation de la productivité et l'adoption de nouvelles technologies et méthodes de management (*New Public Managment* pour le ni plus ni

moins mais mieux d'Etat). Ces nouvelles orientations incluent une dimension « populiste » qui vise à instaurer une relation directe entre la population et les gouvernants.

En France, après sa défaite "historique" de 1981, les références au néo-conservatisme ont servi de support à la re-mobilisation de la droite lors des élections municipales de 1983. Pour reconquérir les municipalités, l'accent a été mis sur la nécessité de freiner ou de réduire la pression fiscale, de comprimer les dépenses et de limiter l'interventionnisme local en privatisant les services publics locaux. Dans certaines villes, comme à Paris, ces orientations nouvelles avaient déjà été prises avant les élections de 1983. Après leur victoire, plusieurs nouveaux maires de droite ont pris des mesures parfois spectaculaires destinées à marquer une rupture avec la gestion antérieure comme la suppression de certains services ou subventions, la réduction des impôts locaux ou la réorganisation des bureaucraties locales. Quelques municipalités comme celles de Nîmes se sont engagées non sans difficultés, dans un processus de changement plus profond et à plus long terme (HOFFMANN-MARTINOT, 1988).

Parmi les nouveaux maires élus en 1983, plusieurs apparaissent assez proches des "*New Fiscal Populists*" américains. Néo-conservateurs d'un point de vue financier et économique et partisans d'une "désétatisation" tout en adhérant à des valeurs culturelles plutôt progressistes, ils peuvent être dit "populistes" dans la mesure où ils tentent de développer un rapport direct avec la population, non médiatisé par les partis, les groupes de pression organisés ou des clientèles structurées. On pourrait du reste montrer qu'une évolution convergente se produit parmi les leaders de gauche avec l'abandon des grands objectifs de transformation de la société et le triomphe du pragmatisme gestionnaire. Dès lors, une question générale mérite d'être posée : ces nouvelles tendances ont-elles une cohérence, une permanence et une spécificité suffisantes pour que l'on puisse y voir l'émergence d'un modèle nouveau de leadership et de gestion locale ? N'y a-t-il là qu'une inflexion conjoncturelle des modèles existants ou inversement, changement durable mais très global, diffus et indifférencié (quand la marée monte tous les bateaux bougent) ?

Les données de la recherche FAUI permettent d'apporter sur ce point quelques éléments concrets d'analyse. Il est possible par exemple de comparer le profil moyen des maires de droites réélus en 1983 et des nouveaux maires. Ceux-ci sont naturellement en

moyenne plus jeunes : 54% ont moins de 50 ans contre 29% des maires sortants. S'ils continuent plus fréquemment à exercer leur activité professionnelle, ils se différencient très peu des anciens maires de droite en ce qui concerne le niveau d'étude et l'appartenance sociale (Tableau 6). En revanche, leur engagement idéologique et politique apparaît en moyenne plus radical et plus marqué par les valeurs néo-conservatrices comme le montrent les réponses à une question sur le rôle de l'Etat dans la société. Ils affichent aussi plus fréquemment que les anciens maires de droite des opinions favorables à une politique locale néo-conservatrice : 63 % sont partisans d'une réduction substantielle des impôts locaux, 66% sont très favorables à une diminution des dépenses de fonctionnement et 87% sont favorables ou très favorables à une politique de privatisation. Ces orientations nettement néo-conservatrices ne sont cependant pas en majorité associées aux autres caractéristiques des leaders de type *New Fiscal Populist*. Au contraire, les nouveaux maires semblent plus intégrés que les anciens dans les partis politiques au sein desquels ils sont plus fréquemment militants ou responsables. En outre, pour ce qui est des valeurs sociales et culturelles, ils constituent un groupe globalement plus conservateur : ils sont en plus grand nombre contre la légalisation de l'avortement et la suppression de la peine de mort. Leur engagement religieux est également plus marqué (Tableau 7).

Une brève analyse de l'évolution des dépenses et de la fiscalité locales pendant les deux premières années de leur mandat, montrent que les maires de droites nouvellement élus en 1983 ont, en moyenne, beaucoup plus augmenté les dépenses locales que leurs collègues de droite plus anciennement élus ou que les maires de gauches, ce qui apparaît assez peu conforme aux objectifs néo-conservateurs volontiers affichés. Il faut noter cependant qu'ils ont adopté une politique privilégiant l'investissement et modérant la croissance des dépenses de personnel. Leur politique fiscale s'est traduite, en moyenne, par une quasi stabilisation du taux d'imposition de la taxe professionnelle et un moindre accroissement de la taxe foncière. Les différences apparaissent cependant peu significatives et les moyennes masquent la dispersion importante des données dans chaque catégorie de communes.

En définitive nos données montrent que si les "nouveaux maires" de droite s'affirment plus radicalement néo-conservateurs que leurs collègues plus anciens, ils ne constituent pas un groupe homogène du point de vue de leur attitude vis-à-vis du

"libéralisme" social et culturel. Sur ce point les "nouveaux maires" sont partagés par les mêmes clivages idéologiques que leurs aînés. Et s'il est vrai que certains nouveaux maires de droite peuvent être considérés comme proches des *New Fiscal Populists* américains, ils ne représentent qu'une **minorité** parmi les "nouveaux maires" élus en 1983. Par ailleurs, les politiques municipales réellement mises en oeuvre semblent traduire les orientations assez traditionnelles de la droite qui favorisent les intérêts des entreprises, notamment dans le domaine de la fiscalité (taxe professionnelle et foncière) et de l'investissement. Il est vrai que les données disponibles ne permettent pas de faire un bilan de l'ensemble du mandat 1983-1989, bilan qui seul permettrait d'évaluer les effets réels des orientations affichées en ce qui concerne par exemple la réduction des dépenses courantes et les privatisations.

TABLEAUX

Tableau 1: *Votes aux élections présidentielles (P 1974 P1981 P1988) et aux élections législatives (L1978 L1986 L1988) : pourcentage obtenu par les différents partis politiques.*

	EXG	PCF	PS	DVG	ECO	UDF	RPR	DVD	EXD
P1 1974	3		43		1	33	15	5	
P2 1974			49			51			
L1 1978	4	21	23	4	2	20	22	3	1
P1 1981	3	15	26	2	4	28	18	3	
P2 1981			52			48			
L 1986	2	10	31	1	1		41	4	10
P1 1988	4	7	34		4	17	20		14
P2 1988			54				46		
L1 1988		11	35	3		19	19	3	10

EXG: plusieurs partis d'extrême gauche,

PCF: parti communiste,

PS: parti socialiste,

DVG : centre-gauche,

ECO: écologiste et "verts",

UDF: centre-droit et droite,

RPR: parti gaulliste,

DVD: divers droite,

EXD: extrême droite, Front National depuis 1986.

Tableau 4 : *corrélation entre le vote à gauche et diverses caractéristiques sociologiques des villes de l'échantillon FAUI.*

	Présidentielles		municipales		
	1981	1988	1977	1983	1989
M15	.2209*	.3555**	.2121*	.3006**	.2900**
M16	.1690	.2210*	.1439	.1363	.1944*
M20	.3432**	.4415**	.2264*	.2779**	.3754**
M26	-.4308**	-.4693**	-.3291**	-.2956**	-.3638**
M27	-.3824**	-.4948**	-.4021**	-.4485**	-.4599**
M28	-.0738	-.2472**	-.2101*	-.1687	-.2178*
M29	.0157	-.1576	-.0708	-.0801	-.0678
M30	.3384**	.5396**	.4001**	.3966**	.4301**
N = 166	1-tailed Signif: * - .01 ** - .001				

M15 : taux de chômage en 1982;

M16 : accroissement du taux de chômage de 1975 à 1982;

M20 : part des jeunes de moins de 20 ans,

M26 : Part de la CSP "patrons" dans la population active;

M27 : part de la CSP "professions libérales et cadres supérieurs,

M28 : part de la CSP "professions intermédiaires;

M29 : part de la CSP "employés"; M30: part de la CSP "ouvriers".

Tableau 2 : *Abstentions, nombre et tendance politique des listes de candidats aux élections municipales de 1977, 1983 et 1989 dans les 171 villes de plus de 20000 h de l'échantillon AFIL/FAUI.*

Elections municipales de	1977	1983	1989
<i>Taux moyen d'abstention</i>	26.3	28	35.6
<i>Nombre moyen de listes présentées</i>	2.8	3.1	4.
Pourcentages des villes où sont présentées des listes :			
- d'alliance de la gauche PS-PC	83 %	86 %	57 %
- deux listes PC et PS séparées	17 %	14 %	43 %
- une liste "centre-gauche"	9 %	10 %	11 %
- une liste d'extrême gauche	11 %	29 %	17 %
- alliance de la droite RPR-UDF	99 %	98 %	93 %
- une liste RPR	2 %	7 %	11 %
- une liste UDF	9 %	5 %	10 %
- une liste de "divers droite"	25%	29 %	28 %
- une liste d'extrême droite	0	1 %	56 %
- une liste "écologiste" "vert"	12 %	11 %	22 %
Score total des listes de			
- gauche	55 %	47.3 %	47.6 %
- droite	45 %	51.3 %	50.2 %
- "verts" (*)	7.5 %	7.2 %	9.2 %
- extrême-gauche (*)	6 %	3.7 %	5.5 %
- extrême-droite (*)	-	-	9.8 %

(*) Pourcentage moyen des voix obtenues au premier tour dans les villes où une liste est présentée.

Tableau 3 : *Tendances politiques des maires des villes de 1971 à 1989*

Mandats		1971-77	1977-83	1983-89	1989-95

villes de plus de 30 000 h (en %)		n=220	n=220	n=237	n=237
	PC	22.7	32.7	22.8	21.1
	PS	24.1	39.6	30.8	37.6
	Droite	53.2	27.7	46.4	41.4
villes de plus de 100 000 h					
	PC	3	6	3	2
	PS	8	14	8	16
	droite	24	16	25	18
		----	----	----	----
		35	36	36	36
villes de plus de 20 000 h				n=392	n=392
	PC			20.9	18.1
	PS			29.1	36
	RPR			22.2	20.4
	UDF			21.4	18.9
	DVD			6.4	6.6

Tableau 5 : *Evolution des dépenses communales et des produits fiscaux de 1977 à 1982 en fonction de la tendance politique du maire dans les villes de plus de 20000 h (Enquête FAUI 1985-86, n=171).*

	PCF 1	Droite Puis PCF 2	PS 3	droite puis PS 4	RPR 5	UDF 6	DVD 7
Taux de croissance en francs constants :							
dép. totales	15.3	22.6	17.7	30.7	18.5	19	10.5
dép. de fonct	16	23.1	27.7	36.8	23	23.8	19.5
dép. personnel	29.2	36.2	31.8	49.5	31.9	30.8	21.4
Dépenses de fonctionnement par habitants :							
1977:	1415	1395	1320	1165	1440	1474	1418
1983:	1809	1792	1730	1626	1810	1848	2708
Dépenses annuelle moyenne d'investissement 1977-1982 :							
	368	411	439	389	477	459	522
Taux de croissance des produits fiscaux de 1977 à 1982							
	24.9	23.2	23.7	34.9	31.9	22.1	18.4
Produits fiscaux par habitants :							
1977	667	640	637	516	593	637	609
1982	844	809	800	690	780	797	737

1: maire communiste réélu

2: maire communiste nouvellement élus

3: maire socialiste réélu en 1977

4: maire socialiste nouvellement élu en 1977, 7 : divers droite.

Tableau 6 : *Opinion des maires sur le rôle de l'Etat, sur l'évolution de la fiscalité et des dépenses locales et sur la privatisation des services communaux. (Enquête FAUI 1985-86, n=171).*

	Maires de gauche(1)	Maires sortants de droite(2)	Nouveaux maires de droite(3)
Trop d'Etat? cette opinion est :			
- erronée	27	0	0
- en partie vraie	56	36	23
- justifiée	4	36	17
- totalement vraie	2	19	53
NR	11	10	7
	100	100	100
Evolution souhaitable des prélèvements fiscaux ?			
- forte réduction	8	10	30
- faible réduction	27	33	33
- stabilisation	40	45	17
- accroissement	17	10	13
NR	8	2	7
Réduction des dépenses de fonctionnement ?			
-très favorable	25	28	66
-favorable	57	59	28
-défavorable et opposé	18	13	7
	100	100	100
Privatisation ?			
-très favorable	5	14	52
-favorable	7	37	35
-défavorable et opposé	88	48	14
	100	100	100
(1) maires socialistes et communistes élus de 1983 à 1989, N=42			
(2) maires RPR, UDF, divers droite réélus en 1983, N=40;			
(3) maires RPR, UDF et divers droite élus en 1983, N=29.			

Tableau 7 : *Appartenance à un parti politique, opinion sur l'activité du parti, croyance et pratique religieuses, opinion sur la légalisation de l'avortement et sur la suppression de la peine de mort* (source: enquête AFIL, France, 1985).

	maires de gauche 1	sortants de droite 2	nouveaux maires de droite 3
Appartenance à un parti ?			
- non	2	38	27
- adhérent, simple militant	41	24	23
- responsable	53	27	47
Rôle du parti ?			
- très actif ou actif	90	38	50
Religion			
- aucune croyance	56	10	13
- pas ou peu de pratique	27	47	43
- pratique régulière	4	19	37
Légalisation de l'avortement ?			
- favorable	85	50	50
- défavorable	4	24	33
- SO et NR	11	26	17
Suppression de la peine de mort ?			
- favorable	85	41	27
- défavorable	6	33	53
- SO et NR	8	26	20

(1) maires socialistes et communistes élus de 1983 à 1989, N=42

(2) maires RPR, UDF et divers droite réélus en 1983, N=40

(3) maires RPR, UDF et divers droite élus en 1983, N=29.

Tableau 8 : *Croissance des dépenses communales de 1983 à 1985 et des taux d'imposition de 1983 à 1987 selon la tendance politique des maires dans les villes de plus de 20000 habitants (N=171). Francs constants.*

	maires de gauche 1	maires sortants de droite 2	nouveaux maires de droite 3

Taux de croissance 1983-85 des :			
* dépenses totales	3.5	5.4	9.2
* dép. courantes	6.2	7.3	6.9
* dép. de personnel	5.2	3.8	2.1
Dépenses d'équipement par habitant, moyenne 1983-85 :			
	381	400	418
Accroissement des taux d'imposition de 1983 à 1987 (a) :			
* taxe professionnelle	.22	.46	.01
* taxe d'habitation	.16	.55	.29
* taxe foncière bâtie	.62	.81	.47
(a) différence des taux : T en 1987 - T en 1983			

- (1) maires socialistes et communistes élus de 1983 à 1989, N=42
 (2) maires RPR, UDF et divers droite réélus en 1983, N=40
 (3) maires RPR, UDF et divers droite élus en 1983 soit à la suite d'un changement politique, soit à la suite du départ du maire sortant, N=29.

REFERENCES

- AUTREMENT, 1976, Contre-pouvoirs dans la ville, enjeux politiques des luttes urbaines, Revue Autrement n°6, septembre 1976.
- BLEITRACH D, LOJKINE J et alii., 1981, Classe ouvrière et social-démocratie, Lille et Marseille, Editions Sociales.
- LOJKINE Jean, DELACROIX R, MAHIEU C, 1978, Politique urbaine et pouvoir local dans l'agglomération lilloise, rapport de recherche dactylographié, CRAPS et CMS EHESS.
- BRUNET Jean-Paul, 1980, Saint-Denis, la ville rouge, 1890-1939, Hachette.
- BRUNET Jean-Paul, 1981, Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge, 1890-1940, Cujas.
- CLARK Terry N and FREGUSON Lorna C, *City Money, Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*, Columbia University Press. Traduction française : *L'argent des villes, Economica, 1988*.
- DERYCKE PH et GILBERT G, Economie publique locale, ERESA-ECONOMICA. importante bibliographie sur l'économie urbaine, les finances locales et les services urbains.
- DION stéphane, 1986, La politisation des mairies, Economica.
- DUPOIRIER E, GRUNBERG G, ROY B, 1985, L'évolution électorale de la France urbaine (1971-1983), Revue Française de science politique, vol35 (1), février.
- DUPOIRIER E et GRUNBERG G, 1978, Qui gouverne la France urbaine?, les élections municipales de mars 1977 dans les communes de plus de 9000 habitants, Revue française de Science Politique, vol28 février.
- FOURCAUT Annie, 1986, Bobigny, banlieue rouge, Ed Ouvrières et PFNSP.
- FOURCAUT Annie, 1988, Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964), guide de recherche, L'Harmattan.
- FREMONTIER J, 1984, Les cadets de la droite, Le Seuil.
- GARAUD Philippe, 1989, Profession: homme politique, la carrière des maires urbains, L'harmattan.
- GARNIER JP et D GOLDSCHMIDT, 1978, Le "socialisme à visage urbain, Rupture.
- GARNIER JP et D GOLDSMIDT, 1979, La comédie urbaine, Maspéro.
- GUENGANT A et JM UHALDEBORDE, 1989, Crise et réforme des finances locales, PUF.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent et Jean-Yves NEVERS, 1986, Les maires urbains face à la crise, Les annales de la recherche urbaine, 28, octobre, Dunod.
- JOUSSEMET Anita, 1985, Travail municipal et rapports à la population, Ivry sur Seine: 1977-1985, rapport pour le MRT, CMS-EHESS.

KESSELMAN Mark, 1967, *The ambiguous Consensus. A Study of local Government in France*. New-York: Alfred A. Knopf.

KOBIELSKI José, 1978, *Tendance politique des municipalités et comportements financiers locaux*, *Revue d'Economie régionale et Urbaine*, n°4.

KOBIELSKI José, 1973, *L'influence de la structure administrative des agglomérations et de la couleur politique des municipalités sur les dépenses de fonctionnement des services publics urbains*, *Revue de science financière*, 1, janvier mars.

LACORNE Denis, 1980, *Les notables rouges, la construction municipale de l'union de la gauche*, PFNSP.

LOJKINE Jean, 1982, *La classe ouvrière et l'Etat: l'expérience française des municipalités socialistes et communistes*, *La Pensée*, 1.

LOJKINE J, VIET-DEPAULE Nathalie, 1984, *Classe ouvrière, Société locale et municipalités en région parisienne*, rapport pour le MUL, CMS-EHESS.

LOJKINE Jean, 1980, *Politique urbaine et pouvoir local*, *Revue française de Sociologie*, vol XXI oct-déc.

MABILEAU A, MOYSER G, PARRY G, QUANTIN P, (eds) *Les citoyens et la politique locale, comment participent les Britanniques et les Français*, Pédone.

MABILEAU A, SORBETS C, 1989, *Gouverner les villes moyennes*, Pedone.

MABILEAU A, SADLAN, 1982, *Administration et politique au niveau local*, in DE BAECQUE B et QUERMONNE JL, *Administration et Politique sous la Cinquième République*, PFNSP.

MILLS Wright C, 1966, *Les cols blancs*, Maspero.

NEVERS JY, 1980, *Gestion municipale et stratégies hégémoniques*, *Espaces et Sociétés*, 32-33 : 157-162

NEVERS JY, 1983, *Du clientélisme à la technocratie, cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse*, *Revue française de science politique*, 33 : 428-454

PINCON-CHARLOT M, PRETECEILLE E, RENDU P, 1986, *Ségrégation urbaine, classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, Anthropos.

POULANTSAS N, 1974, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Editions du Seuil.

PRONIER R, 1983, *Les municipalités communistes*, Balland.