



**HAL**  
open science

# Trois municipalités en quête de changement, la gestion municipale d'Albi, de Castres et de Montauban de 1977 à 1982

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. Trois municipalités en quête de changement, la gestion municipale d'Albi, de Castres et de Montauban de 1977 à 1982. 2008. halshs-00259614

**HAL Id: halshs-00259614**

**<https://shs.hal.science/halshs-00259614>**

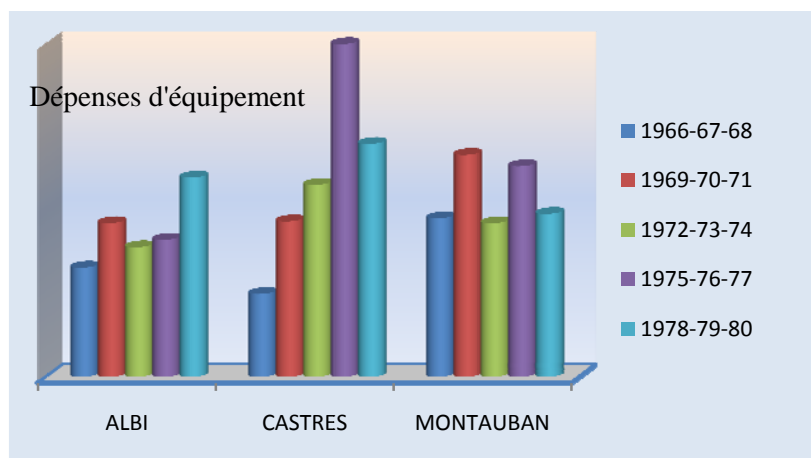
Preprint submitted on 28 Feb 2008

**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.

Jean-Yves Nevers

**Trois municipalités en quête de changement,  
La gestion municipale d'Albi, de Castres et de Montauban  
de 1977 à 1982**



Une version de ce texte a été publiée sous le titre *Villes moyennes, trois municipalités en quête de changement* dans la revue **Société française**, n°5, novembre 1982, pp 23-31.

## Une "révolution des mairies" dans les villes moyennes?

Dans la conjoncture des années 1975-1981, les élections municipales de mars 1977 ont constitué un des moments forts de la mobilisation populaire contre le gouvernement du président Giscard d'Estaing et une étape décisive dans le renversement des rapports de force sur la scène politique française. Il rappelle que 63 des 220 communes de plus de 30.000 habitants (29 %) ont changé d'équipe municipale et que 155 d'entre elles (70%) ont élu ou réélu des municipalités de gauche, contre 47% en 1971.<sup>1</sup> Un bilan plus précis de ces élections montre un fait politique de première importance : à la stabilité relative qui s'observe dans les communes de la petite couronne de l'agglomération parisienne et dans les grandes métropoles régionales s'opposent les changements spectaculaires qui affectent les villes moyennes. En effet, 42 des 112 communes de 30 à 100.000 habitants (37.5 %) situées hors agglomération ont élu une nouvelle municipalité et, sauf deux cas, il s'agit d'une municipalité de gauche.<sup>2</sup>

Un rapide examen de l'évolution politique des villes moyennes révèle la portée historique de ce changement. Le renouvellement des équipes municipales apparaît sans précédent depuis les débuts de la Quatrième République ; il est sensiblement plus important que celui qui accompagne l'instauration de la Cinquième République, en 1959 33% des municipalités avaient changé de tendance politique, et surtout il contraste avec la stabilité remarquable qui caractérise les élections de 1965 et 1971 au cours desquelles 83% et 87% des équipes municipales sortantes furent réélues. Sur 82 municipalités élues en 1959, 59 soit 70% sont restées en place jusqu'en 1977, c'est-à-dire pendant 18 années.

Il y a bien eu en 1977 comme une espèce de "révolution des mairies" dans les villes moyennes qui est l'aboutissement dans une conjoncture économique, la récession des années 1974-76, et politique (la création et l'essor de l'Union de la gauche sur la base d'un programme commun de gouvernement) de la mutation profonde qu'ont vécu ces préfetures et sous-préfetures de la "France urbaine profonde", chargées encore de stéréotypes balzacien mais récemment "revalorisées" par les discours sur la qualité de la vie et la politique dite des villes moyennes. Cette "révolution des mairies" mérite réflexion et appelle le développement des recherches.

---

<sup>1</sup> Pour un bilan d'ensemble: E. Dupoirier et G. Grunberg. Qui gouverne la France urbaine ?, *Revue française de science politique*, vol. 28, février 1978. D'après les résultats parus dans la presse, 15.3 % des municipalités urbaines de la région parisienne ont changé en 1977 (dont 7,5% dans la petite couronne) et en province, 27,7% des villes de plus de 100.000 h, 32% des villes de 50 à 100.000 habitants, 41% des communes de 30 à 50000 habitants.

<sup>2</sup> La catégorie des villes moyennes dont nous parlons ici regroupe 82 communes peuplées en 1971 de 30 à 100000 habitants situées hors des grandes agglomérations. Les changements politiques ont été appréciés à partir des informations parues dans la presse après les élections de 1959, 1965, 1971 et 1977, il s'agit donc d'une estimation approximative.

Sans aborder ici le problème dans sa généralité (il faudrait d'abord mettre en question la notion même de ville moyenne) on peut évoquer les grandes composantes, peu spécifiques il est vrai, de la transformation des rapports sociaux dans ce type de ville au cours des deux dernières décennies:

a) un processus complexe de décomposition/recomposition des structures économiques locales qui délocalise le marché de l'emploi, accélère la mobilité géographique, met en crise une fraction de la petite et moyenne bourgeoisie enracinée mais ouvre à une autre fraction (services, promotion immobilière...), une ère de prospérité, accroît le poids des couches moyennes salariées et renouvelle profondément les milieux ouvriers.

b) Une mutation particulièrement brutale de l'organisation de l'espace urbain qui dévitalise les centres historiques, désagrège les quartiers traditionnels, inscrit une ségrégation fonctionnelle et sociale dans les espaces/temps quotidiens et fait murir des contradictions urbaines tout à fait comparable à celles que connaissent les grandes agglomérations.

c) Sur le plan politique, la quasi disparition d'un type dominant de bloc politique local, les ententes de type "troisième force" directement héritées de la quatrième république et consolidées par la stratégie "transformiste" des gouvernements gaullistes, stratégie d'assimilation ou de neutralisation des élus locaux "apolitiques", centristes, radicaux voire socialistes, correspond sans coïncider avec elle à une déstabilisation d'un mode de gestion municipale, base d'un modèle d'hégémonie locale qu'on peut appeler modèle « notabiliaire », sous réserve d'une analyse plus approfondie. Caractéristiques de ce modèle: une gestion patrimoniale économe et peu interventionniste, un rattachement paternaliste des élus issus massivement du milieu de la "bourgeoisie locale" à la population, une forme individualisante et atomisante de saisie et de traitement des besoins sociaux, le tout enrobé dans un discours confondant dans une même idéologie communautaire les intérêts corporatistes et localistes de la bourgeoisie locale et les sentiments d'appartenance et d'attachement des milieux populaires à l'identité de leur commune, espace familier de leur vie quotidienne,

### **Trois municipalités d'union de la gauche**

L'évolution des trois villes moyennes qui ont fait l'objet des recherches dont on présente ici quelques résultats (3) est conforme à ce schéma général.<sup>3</sup> Villes moyennes "typiques" par leur population (environ 50.000 habitants) et leur position intermédiaire dans l'armature urbaine régionale entre une métropole en développement accéléré et un milieu rural en voie de désertification, à l'écart des zones d'intervention privilégiées par les grands investisseurs et par la technocratie étatique, ces, villes anciennes, préfectures (Albi et Montauban) ou sous-préfecture (Castres) ont connu depuis la fin des années cinquante une

---

<sup>3</sup> Cette étude a comporté deux phases: la première en 1977-78 et la seconde engagée depuis janvier 1982 dans le cadre du programme collectif « Les villes et la crise », auquel collaborent plusieurs chercheurs du CNRS et financé sur contrat par le Ministère de l'équipement et du logement.

croissance élevée, sans doute inférieure à la moyenne nationale, mais accélérée par rapport à leur propre passé. Cette croissance a reposé presque exclusivement (Albi, Montauban) ou en grande partie (Castres) sur la création d'emplois tertiaires liée à l'extension de leur "fonction ville moyenne" c'est-à-dire de l'ensemble des activités de service qu'elles remplissent à l'égard de leur aire d'influence, un espace où coïncide de façon remarquable des frontières administratives (un département pour Montauban, un arrondissement pour Albi et Castres) les limites d'un bassin d'emploi et d'une zone d'attraction commerciale, soit des aires peuplées d'environ 150000 h. Outre un processus commun de "tertiarisation" on observe une amorce d'industrialisation à Montauban, vite stoppée par la crise, une désindustrialisation marquée à Albi et une diversification industrielle à Castres après une longue histoire de mono-industrie textile. Le profil spécifique de leurs activités productives fonde l'originalité culturelle de chaque ville, son identité, la configuration de ses rapports sociaux et les particularismes de son mouvement ouvrier. Montauban est une ville tertiaire profondément ancrée dans un environnement rural. Castres est restée une ville à dominante industrielle et Albi appartient à un type mixte.

Après les brèves expériences de municipalités à participation communiste issues de la Résistance, des coalitions de droite excluant le PCF et la SFIO s'installent dans les mairies, dès 1947 à Albi et Montauban, en 1953 à Castres. Dirigées par des maires radicaux de 1953 à 1971 à Castres, de 1947 à 1959 à Albi ou par des maires indépendants (de 1947 à 1959 à Montauban) puis MRP de 1959 à 1965 à Montauban et jusqu'en 1977 à Albi, ces équipes municipales où plus de 75% des élus appartiennent aux diverses couches de la petite et moyenne bourgeoisie enracinée pratiquent un mode de gestion tout à fait exemplaire du modèle notabiliaire que l'on vient d'évoquer. Elues en 1965 du fait de la participation des radicaux, la municipalité d'union de la gauche de Montauban comme la municipalité à direction UDR élue à Castres en 1971 se présentent comme une **alternative moderniste** à ce mode de gestion, alternative qui se traduira effectivement par un développement significatif des dépenses d'équipement et de fonctionnement, une modernisation de l'appareil municipal et des méthodes de gestion, un interventionnisme plus marqué et des orientations nouvelles dans le domaine des équipements collectifs.<sup>4</sup>

En mars 1977, dès le premier tour, la surprise est créée à Castres quand la liste d'union de la gauche formée d'une majorité de jeunes candidats nouvellement engagés dans les luttes politiques locales l'emporte sur la liste sortante du député maire UDR, membre du gouvernement. Surprise également à Montauban avec la victoire écrasante de la municipalité socialiste sortante (60,6% des voix) trois ans après que Giscard d'Estaing ait obtenu une confortable majorité dans la commune aux présidentielles de 1974. Enfin, à l'issue du second tour, provoqué par la présence d'une troisième liste, la gauche enlève la mairie d'Albi à une équipe sortante élue depuis 1959 et réélue en 1971 avec 61,5% des suffrages.

---

<sup>4</sup> Les données budgétaires de la période 1966-76 ont été analysées dans un précédent article: J-Yves Nevers, Gestion municipale et stratégies hégémoniques, *Espaces et Sociétés*, n° 4-5, 1980.

Tableau 1 : Données sur les trois villes et les équipes municipales

|  | ALBI  | CASTRES | MONTAUBAN |
|--|-------|---------|-----------|
| Population en 1975   | 46162 | 45978   | 4853      |
| Taux annuel de croissance 1962-68  | 1.8   | 1.6     | 1.9       |
| 1968-75  | 1.1   | 1.9     | 0.6       |
| Part des actifs de l'industrie et du bâtiment :<br>en 1962                                     | 35.7  | 49.3    | 29.8      |
| 1975   | 31    | 48.5    | 27.9      |
| Part de la croissance des emplois tertiaires dans<br>l'augmentation des emplois de 1962 à 1975 | 89    | 54.7    | 78.7      |
| Catégories socioprofessionnelles en 1975   |       |         |           |
| Artisans, Industriels, commerçants   | 12.9  | 13.6    | 16.4      |
| Cadres supérieurs et moyens  | 23    | 18      | 23.2      |
| Employés   | 29.7  | 21      | 27.3      |
| Ouvriers   | 31.4  | 44      | 29.1      |
| <b>Les équipes municipales de gauche élues en 1977</b>   |       |         |           |
| <u>Base électorale</u> Législatives 1973 1 <sup>er</sup> tour PCF                              | 16.1  | 14.7    | 10.8      |
| PS   | 24.3  | 23.9    | 40.2      |
| 2 <sup>ème</sup> tour PS   | 49.4  | -       | 53.6      |
| Présidentielles 1974 : Mitterrand  | 48.8  | 49.4    | 47.5      |
| Municipales de 1977, listes Union Gauche   | 52.6  | 50.4    | 60.6      |
| Présidentielles 1981 : Mitterrand  | 53.3  | 53.5    | 53.5      |
| <u>Composition politique des équipes municipales :</u>   |       |         |           |
| Conseillers municipaux et <i>adjoints</i> : PS   | 13 2  | 15 4    | 14 2      |
| PCF  | 11 2  | 11 3    | 10 2      |
| MRG  | 9 2   | 7 2     | 9 2       |
| <u>Profession des conseillers municipaux :</u>   |       |         |           |
| Artisans, Industriels, commerçants   | 6     | 5       | 7         |
| Prof libérales, Cadres supérieurs  | 9     | 5       | 5         |
| Enseignants et cadres moyens   | 8     | 10      | 11        |
| Employés   | 4     | 5       | 3         |
| Ouvriers   | 4     | 7       | 3         |
| divers   | 2     | 1       | 4         |
| TOTAL  | 33    | 33      | 33        |
| <i>dont femmes</i>   | 8     | 6       | 4         |

Les élections municipales de 1977 amènent donc à la direction des trois municipalités des équipes d'union de la gauche où s'affirme la prédominance du PS qui détient l'écharpe de maire dans les trois communes et celle de premier adjoint à Castres et Montauban. Le partage des responsabilités entre les trois groupes politiques a été négocié avant les élections: les adjoints communistes ont reçu des délégations importantes, l'éducation dans les trois communes, les affaires sociales avec la présidence des bureaux d'aide sociale à Albi et Montauban et l'urbanisme à Castres un secteur qui du fait de la politique du maire précédent, a une importance considérable. A Albi les concessions faites aux radicaux qui participaient à

l'ancienne municipalité (les finances, la culture, les grands travaux et urbanisme) donnent la portion congrue aux adjoints socialistes, ce qui sera compensé par une intervention très directe du maire dans ces secteurs.

Si la composition socioprofessionnelle des conseils municipaux est assez diversifiée, à l'inverse de celle des listes de droite qui excluent pratiquement toute représentation des employés et de la classe ouvrière, on observe cependant une surreprésentation très nette des couches moyennes : l'ensemble cadres et enseignants représente plus de 40% des élus tandis que les milieux de la petite et moyenne bourgeoisie locale avec environ 30% des élus ont une représentation équivalente à celle de l'ensemble ouvriers-employés. Le groupe dirigeant présente une très forte homogénéité: sur les 25 maires et adjoints, 20, soit 80%, appartiennent aux professions libérales, cadres supérieurs et moyens et enseignants. Un seul ouvrier (PCF) est adjoint. Quant à la place des femmes, elle reste limitée au conseil municipal (20% des élus sont des femmes) et surtout dans les équipes dirigeantes qui ne comprennent que deux femmes (toutes les deux membres du PCF). Sans tomber dans un sociologisme primaire, il faut bien constater que les trois municipalités n'assument qu'une promotion extrêmement limitée des couches et catégories sociales jusqu'alors exclues de la participation à l'administration communale dans ce type de ville et encore est-ce le fait essentiellement du PCF. Par contre elles participent entièrement au mouvement d'émergence d'une nouvelle élite politique locale issue des couches moyennes salariées et qui a beaucoup fait parler d'elle ces derniers temps.

Les élections municipales de 1977 marquent aussi l'arrivée d'une nouvelle génération de militants politiques. L'âge moyen des conseils municipaux était en 1977 de 39 ans à Albi et de 42 ans à Castres dont le maire a 33 ans et dont 8 des 10 adjoints ont moins de 45 ans. A Albi, coexistent en fait deux générations dans chaque groupe politique: une première génération ayant la soixantaine (un adjoint dans chaque groupe), une seconde formée politiquement à la fin de la Quatrième république et au début de la Cinquième. Cette génération est un peu celle du congrès d'Epinay pour les socialistes, du 22e congrès pour les communistes, de la création du Mouvement des Radicaux de Gauche pour les élus radicaux, en tout cas, c'est la génération de l'union de la gauche et du programme commun. La situation diffère quelque peu à Montauban où un noyau d'élus en place depuis 1965 coexiste avec des nouveaux militants intégrés en 1971 et surtout en 1977 (la liste comprend 17 candidats nouveaux pour 16 sortants) sans qu'il y ait une différence aussi nette entre les générations.

Les trois municipalités s'installent dans leur mairie avec des projets bien différents: celles d'Albi et de Castres affirment une volonté de rupture par rapport aux gestions précédentes, leur enthousiasme est grand, conforté par le véritable mouvement social qui les a porté au pouvoir, mais également leur inexpérience: tous les élus ont dû se former sur le tas et consacrer de longues heures à l'apprentissage de la comptabilité communale et à l'étude des dossiers. A Montauban, il s'agissait plutôt de faire état d'acquis et d'afficher des objectifs nouveaux dans la continuité. Dans cette commune, la victoire électorale de l'équipe municipale sortante porte témoignage d'une large approbation de sa gestion antérieure fondée sur une sorte de consentement passif que le produit d'une dynamique politique portée par la

mobilisation d'un mouvement populaire comme à Albi et à Castres. Même s'il est vrai que la dynamique des rapports entre représentation politique et base sociale est quelque peu différente, dans la conjoncture effervescente de la campagne électorale les trois équipes municipales mettent en avant une volonté politique commune de changement et d'innovation.

## **Des évolutions globalement divergentes**

Dans quelle mesure ont-elles pu concrétiser celle-ci? La réponse à une telle question n'est pas dans l'étude des discours et des programmes mais dans l'analyse des pratiques réelles de gestion. Une telle approche est complexe: comme on sait, les choix stratégiques qui peuvent être fait par une équipe municipale en matière de gestion communale dans une conjoncture et un contexte local donnés et selon des processus politiques souvent conflictuels doivent s'inscrire dans une marge d'autonomie étroitement limitée par un ensemble de contraintes:

- a) l'« épaisseur » et inertie de l'appareil municipal qui n'est nullement un "instrument" manipulable à merci mais une organisation complexe et hétérogène (de 500 à 700 employés environ dans les trois villes), traversée par des stratégies diverses et contradictoires (de type politiques, syndicales, corporatistes ou technocratiques); <sup>5</sup>
- b) les orientations et "coups partis" de la gestion antérieure, un héritage qui doit être assumé pendant une période plus ou moins longue de transition ;
- c) Le système étatique d'encadrement et de contrôle dont les principaux aspects sont bien connus et l'ensemble des règles et normes juridico-institutionnelles régissant les pratiques et procédures administratives.

Dans ces conditions, seule une approche comparative, prenant en compte une période d'observation suffisamment longue peut permettre de dégager des éléments pertinents d'évaluation concernant les orientations et la signification en terme sociopolitique de telle ou telle gestion municipale. Dans cette perspective les données budgétaires, en dépit de leur ambiguïté (elles peuvent tout dire) et de leur limite (tout n'est pas inscrit au compte administratif) constituent des indicateurs utiles pour une première approche globale.

Considérons d'abord l'évolution de deux indicateurs du "dynamisme" global de la gestion municipale: les dépenses d'équipement brut et les dépenses réelles de fonctionnement : <sup>6</sup>

Les données concernant les premières font apparaître des différences non négligeables entre les trois communes: l'effort d'équipement réalisé à Castres en 1978-79-80 est nettement

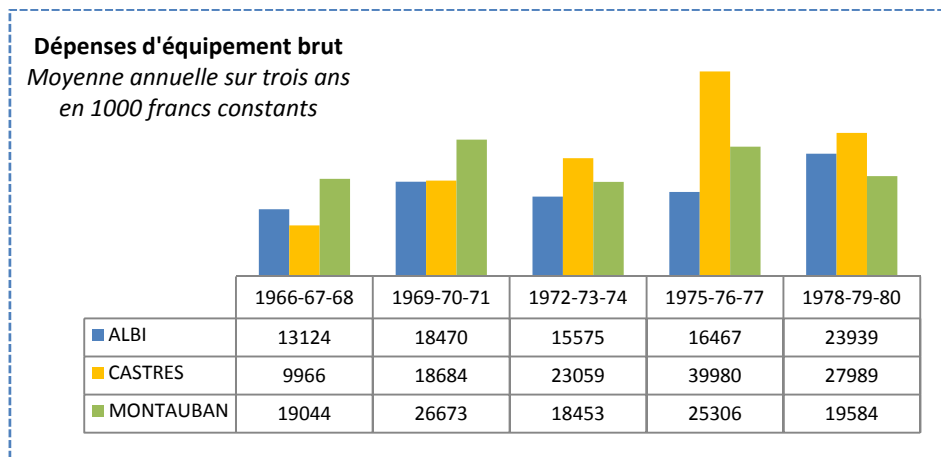
---

<sup>5</sup> Sur cette question : Dominique Lorrain, 1981, *A quoi servent les mairies ? La gestion municipale ou la régulation au quotidien*, Fondation des Villes, rapport ronéo.

<sup>6</sup> Les dépenses d'équipement brut (article 21 et 23 des chapitres 900-927 de la comptabilité communale) mesurent la contribution des communes à la formation du capital fixe. Elles ne comprennent pas les dépenses d'investissement indirectes (transferts, fonds de concours, subventions, avances) inscrites aux articles 13 et 25 ni le remboursement de la dette en capital. Leur fluctuation importante d'une année sur l'autre nécessite le calcul de moyennes mobiles ou l'agrégation d'au moins trois années consécutives. Les dépenses réelles de fonctionnement excluent, ici, le remboursement des intérêts de la dette.



plus élevé que celui de Montauban (de 43%), celui d'Albi se situant entre les deux. Dans cette dernière commune on observe une progression marquée des dépenses d'équipement qui fait suite à une période (1972-76) où leur niveau était resté faible par rapport à celui des deux autres villes. Cette progression, qui s'accroît encore dans les années 1981 et 1982 non prises en considération ici, signale une rupture nette avec la politique de la précédente municipalité de droite. A l'inverse, le volume global des dépenses d'équipement à Castres est en diminution sensible après une période où sous l'impulsion du maire UDR, il avait atteint un niveau exceptionnellement élevé. Baisse également à Montauban, mais moins forte; les dépenses d'équipement retrouvent le même niveau qu'en 1966-68 et 1972-74, c'est-à-dire pendant les trois premières années des deux précédents mandats. On retrouve ici, semble-t-il, la première phase du cycle classique de programmation et de réalisation des équipements propre à l'équipe municipale. La reprise des investissements en 1981 et 82 confirme cette observation.

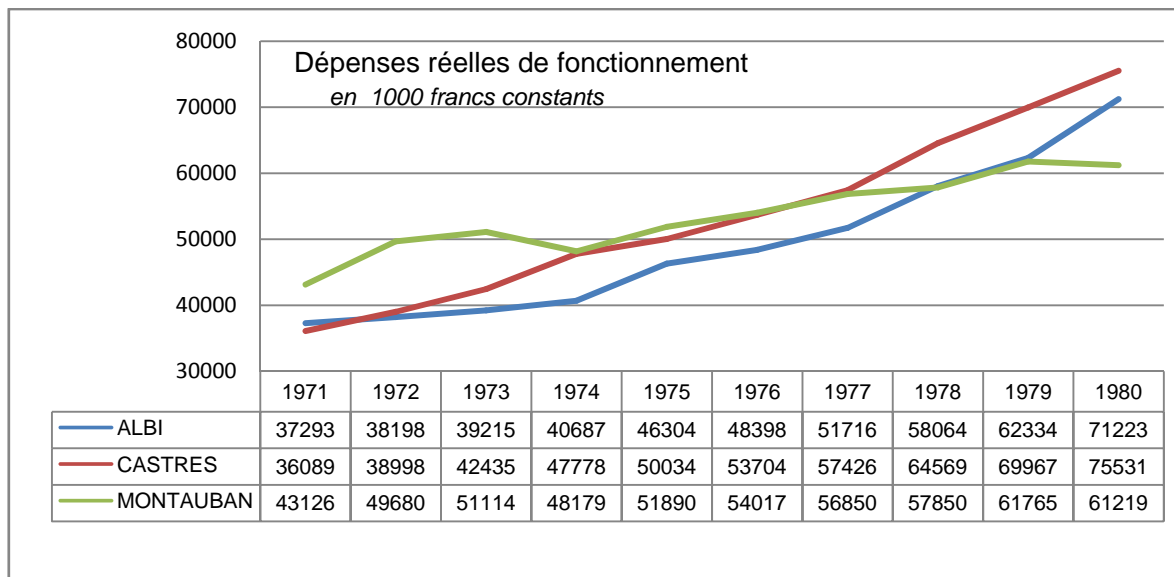


Des constatations semblables, ressortent de l'examen des dépenses de fonctionnement. On observe une différence sensible entre les trois communes: si le niveau des dépenses est égal à 100 à Montauban, ville la plus peuplée, il s'établit à 123 à Castres, ville la moins peuplée et à 113 à Albi. L'écart s'est creusé depuis 1976 (Albi = 100, Castres = 117 et Montauban = 114) et l'examen des budgets primitifs de 1982 montre qu'il va en s'accroissant. Les dépenses inscrites à Albi, devenues supérieures à celles de Castres, excèdent de 28 % celles de Montauban. C'est là, bien sûr, le résultat d'évolutions divergentes:

- A Albi le rythme de croissance des dépenses de fonctionnement entre 1976 et 1980 double par rapport à la période 1971-76. Avec un taux annuel moyen de près de 12% en francs constants, il s'agit d'une croissance particulièrement vigoureuse si on la replace dans la conjoncture générale de crise où pèse la politique étatique d'austérité.
- A Castres le taux d'augmentation des dépenses, déjà fort sous le mandat précédent s'accroît légèrement. Dans cette commune les neuf dernières années ont vu le budget de fonctionnement multiplié par deux en francs constants et par cinq en francs courants!
- Tout autre est le profil de l'évolution constatée à Montauban où la croissance des dépenses, peu soutenue entre 1971 et 1976 est en nette décélération. La municipalité semble "vivre" sur

les acquis de son premier mandat qui avait placé les dépenses de la commune à un niveau élevé par rapport aux deux autres villes.

Au total, ces premières observations permettent de préciser déjà les orientations globales des trois politiques municipales dans la conjoncture 1977-80 qui est une conjoncture de transition pour Albi et Castres. La croissance vigoureuse de l'ensemble des dépenses à Albi, confirmée par les données provisoires concernant 1981 et 1982, peut s'analyser en référence à la situation antérieure, et à la moyenne française, comme une politique de "rattrapage". A Castres, la forte augmentation des dépenses de fonctionnement associée à un freinage des investissements relève d'une autre logique où pèse le poids de l'héritage de la gestion très dynamique de la municipalité UDR précédente qui laisse notamment un endettement élevé et une faible capacité d'autofinancement. A Montauban la continuité d'une politique de "croissance douce" est évidente et répond à une logique opposée dont l'élément décisif est, comme on le verra, le freinage de la pression fiscale.



## Les politiques d'investissement: le poids des héritages

On ne saurait cependant s'en tenir à cette première approche. Il faut prendre en considération maintenant les orientations de chaque politique municipale en examinant la répartition des dépenses entre les grandes catégories d'interventions, d'équipements et de services.<sup>7</sup> Il s'agit d'apprécier tout à la fois les principales orientations des pratiques de

<sup>7</sup> La répartition des dépenses d'investissement présentée ici prend en compte l'ensemble des dépenses des chapitres 900 à 914 et inclut par conséquent les investissements indirects mais exclut les frais financiers (chapitre 927). Leur montant est donc supérieur à celui des dépenses d'équipement brut. La ventilation de ces dépenses suit à peu près celle qui figure dans les sous-chapitres. Il en va de même pour la répartition des dépenses et des coûts de fonctionnement qui intègrent les dépenses directes et indirectes (frais financiers, personnel permanent, d'administration générale et d'entretien des bâtiments) telles qu'elles sont réparties par les municipalités elles-mêmes sur la base de ratios qui diffèrent et biaisent par conséquent la comparaison. Mais la seule prise en compte des dépenses directes n'aurait aucun sens. Elles excluent la charge de remboursement des

gestion, les changements intervenus et le poids des décisions et des engagements hérités des municipalités précédentes.

La structure des dépenses d'investissement se caractérise à Albi par l'importance du financement affecté à la voirie, à la circulation et au stationnement d'une part, aux équipements industriels et commerciaux d'autre part. Une analyse plus détaillée montre que les dépenses totales d'investissement réalisées de 1977 à 1980 ont été pour 70% consacrées à neuf grandes opérations, les 30% restant étant affectés à divers travaux d'entretien ou d'aménagement de moindre importance. Parmi ces neuf opérations trois, qui absorbent 30% des dépenses totales, sont un héritage direct de la gestion antérieure (la rocade, de nouveaux abattoirs, un CES), une quatrième opération (une crèche) programmée par l'ancienne municipalité a été sensiblement modifiée et enfin, le rachat très coûteux d'un parking sous-terrain construit et géré par une société privée peut être considéré comme une conséquence directe de la gestion antérieure. Ces cinq opérations ont absorbé **près de la moitié (48 %) du total des dépenses d'investissement**. C'est dire le poids de l'héritage qu'a dû assumer la nouvelle équipe municipale dans cette période de transition! En définitive, la municipalité n'a pu consacrer que 20% de ses dépenses à des **opérations nouvelles** (un restaurant scolaire, un COSEC et les premiers travaux prévus au contrat ville moyenne). On peut estimer en outre, que l'effort supplémentaire d'équipement fait par rapport à la gestion précédente a été affecté pour 60% à des équipements industriels, commerciaux et à la voirie et pour seulement 30% à des équipements collectifs à caractère social. De fait, bien que le financement accordé aux équipements collectifs sociaux ait doublé, sa part dans les dépenses totales d'investissement a diminué (de 30 à 28 %). Autant dire que pendant les quatre premières années de son mandat la nouvelle équipe municipale albigeoise n'a pas pu significativement conduire la politique affichée de réalisation d'équipements sociaux, en dépit de l'acuité des besoins et du sous-équipement des quartiers populaires qui avait été dénoncé vigoureusement pendant la campagne électorale.

A Castres la situation héritée de la gestion précédente se révèle encore plus déterminante. Le député maire UDR avait engagé la ville dans une politique urbaine ambitieuse, pour une large part dans le cadre de la politique étatique de type contractuelle. La municipalité sortante avait engagé l'élaboration d'un POS, d'un plan d'action foncière et d'un plan de circulation, la réalisation d'un contrat ville moyenne associé à un programme de restructuration du centre, l'aménagement d'une ZAC d'habitat social et d'une vaste zone industrielle. Même si la nouvelle municipalité a quelque peu modifié certaines options et le calendrier des opérations engagées ou prévues, elle a néanmoins **dû inscrire l'essentiel de sa politique d'investissement dans cet héritage**. On peut estimer que plus de 60% des dépenses réalisées entre 1977 et 1980 ont été directement induites par des "coups partis". Aucune grande réalisation nouvelle n'a pu être engagée dans cette période de transition par la municipalité de gauche. Comme à Albi, on peut constater une régression (de 31,5% à 26.9 %)

---

intérêts de la dette. Le coût des services est égal au total des dépenses diminuées des recettes directes : contributions, taxes, produits d'exploitation. Une analyse plus détaillée devrait faire apparaître la part respective payée par les usagers et par l'ensemble des contribuables.

de la part du financement affectée aux équipements collectifs sociaux tandis que celle réservée aux acquisitions foncières (ZIF, ZAD) et aux opérations de restructuration du centre programmées au contrat ville moyenne, liées ou découlant de celui-ci (construction d'un nouvel hôtel des impôts) passait de 16 à 37 % ! Il faut certes se garder d'une interprétation hâtive, en termes d'intérêts sociaux, des effets de ces contraintes. La signification sociale des opérations de rénovation urbaine est complexe et non réductible aux intérêts de telle ou telle couche ou classe sociale. Il en va de même, du reste, des équipements collectifs sociaux dont les usages réels peuvent être très variables. C'est souligner ici les limites de l'analyse budgétaire.<sup>8</sup>

A Montauban, la municipalité gère son propre héritage sans modifier globalement les orientations de sa politique d'équipements comme en témoigne la stabilité remarquable de la structure des investissements réalisés depuis 1971. Deux grands secteurs absorbent l'essentiel du financement: la voirie (40,8% dont 15 %, affectés à des programmes non communaux) et les équipements sociaux qui avec 45,4% des dépenses totales place la commune loin devant Albi et Castres. Bien qu'en valeur absolue les différences soient moins marquées elles restent néanmoins significatives. La municipalité a construit notamment trois écoles maternelles et entrepris l'aménagement d'une base de plein air. Cette part importante accordée aux équipements sociaux, scolaires et sportifs surtout, caractérise la politique montalbanaise depuis son élection en 1965: elle représentait 44,1% des dépenses totales réalisées entre 1966 et 1976. Elle souligne la continuité d'orientations qu'on pourrait désigner comme "traditionnelles" et "sociales" (voirie, écoles) mais sans innovations majeures: la municipalité a refusé de s'engager dans une politique contractuelle avec l'Etat et elle est restée très prudente en matière de restructuration du centre et d'aménagement urbain de type ZAC.

Tableau 2 : Répartition des dépenses d'équipement par fonction (1971-1980)

|  | ALBI    |         | CASTRES |         | MONTAUBAN |         |
|--|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|
|  | 1971-76 | 1977-80 | 1971-76 | 1977-80 | 1971-76   | 1977-80 |
| Dépenses totales en moyenne annuelle (1000F) | 10527   | 22635   | 17844   | 27404   | 13139     | 19723   |
| Voirie, infrastructures urbaines             | 57.1    | 39.5    | 23      | 16.2    | 37.1      | 40.8    |
| Equipements sociaux                          | 29.8    | 28.2    | 31.5    | 26.9    | 44.7      | 45.4    |
| dont scolaires                               | 15.5    | 7.8     | 12.3    | 9.4     | 22.2      | 23.2    |
| Bâtiments communaux                          | 3       | 6.1     | 10.9    | 10      | 6.3       | 3.7     |
| Equipements et interventions économiques     | 8.9     | 20.6    | 18.5    | 9.9     | 10.4      | 8       |
| Urbanisme divers                             | 1.2     | 5.5     | 15.9    | 23.2    | 1.5       | 0.9     |
|  |         | 0.3     |         | 13.9    |           | 1.9     |

<sup>8</sup> Seule une approche s'intéressant aux processus d'appropriation réelle des valeurs d'usage créées par les équipements municipaux par les diverses couches de la population permettrait d'aller plus loin dans l'analyse de la signification de classe d'une politique municipale.

## Les dépenses de fonctionnement: des orientations nouvelles

Paradoxalement, c'est peut-être au niveau de budget de fonctionnement où pourtant se font le plus sentir l'inertie et la pesanteur des dépenses obligatoires et contraintes que les nouvelles équipes municipales ont pu inscrire des changements significatifs dès les premières années de leur mandat.

Tel est surtout le cas d'Albi où le passif était particulièrement lourd: l'appareil municipal, à l'image des bâtiments de la mairie, en "complète décrépitude" selon le mot du maire, fonctionnait sur un mode routinier, cloisonné et centralisé. Par exemple: la municipalité précédente, qui ne pratiquait aucune comptabilité des dépenses engagées – il fallait attendre le compte administratif pour connaître l'état des dépenses! - laissait dormir dans les caisses du trésor public un énorme fond de trésorerie (équivalent à 9 mois de paiement en 1976). Et la situation du personnel était particulièrement édifiante: sur 500 employés permanents on comptait 147 auxiliaires (30 %) et on peut estimer que 27% de la masse salariale, hors charges sociales, étaient consacrés à la rémunération d'un personnel sans statut, journalier ou vacataire. En outre de nombreux postes qualifiés n'étaient pas pourvus. Il a fallu pas moins de trois ans à la nouvelle équipe, aidée par un nouveau secrétaire général, pour restructurer les services et moderniser les procédures budgétaires, engager un processus de titularisation, très complexe et coûteux en raison de l'ancienneté des auxiliaires (dont certains étaient proches de la retraite !). Sur l'ensemble de ces aspects, qui ne transparaissent évidemment pas tous dans les budgets, l'action de la nouvelle municipalité albigeoise paraît en rupture nette avec les orientations antérieures.

La situation est différente à Castres sur le plan de l'organisation des services, restructurés, modernisés et dotés d'un personnel d'encadrement qualifié dès les premières années de la gestion du maire précédent. Mais la nouvelle équipe municipale se trouve devant un problème de titularisation des nombreux employés municipaux auxiliaires ou sans statut en particulier dans le personnel d'exécution (24 % des employés étaient auxiliaires et 14,5% de la masse salariale était affectée au personnel temporaire). Ces données sont à rapprocher de celle de Montauban où l'auxiliarat ne représentait en 1976 que 13% du personnel permanent et les dépenses de personnel temporaire moins de 6% de la masse salariale. Ajoutons qu'en ce qui concerne le personnel, et l'ensemble des questions d'organisation et de fonctionnement de l'appareil municipal, les orientations des équipes municipales ne peuvent être réduites aux données budgétaires. Il faudrait évoquer aussi, les relations nouvelles qui ont été établies entre les élus, le personnel, les syndicats. La syndicalisation à la CGT et à la CFDT a beaucoup progressé à Albi et à Castres et on constate un net recul des pratiques clientélistes et paternalistes, l'amélioration des conditions de travail (39 heures à Castres, 38 à Montauban, 37 prévues à Albi dans le cadre d'un contrat de solidarité) et le développement de la formation permanente.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ce qui n'exclut nullement les conflits entre les élus et les employés municipaux ; bien au contraire l'expression ouverte des conflits autour de revendications collectives est le plus sûr indice d'un recul des pratiques clientélistes et paternalistes. L'embauche et la promotion du personnel est un des enjeux de pouvoir les plus

L'analyse de la répartition des dépenses et des coûts de fonctionnement des différents services fait également apparaître des changements significatifs dans les deux villes où la municipalité a changé en mars 1977. On constate en effet que la croissance vigoureuse des dépenses de fonctionnement à Albi et à Castres a fortement modifié la structure de celles-ci: diminution, très affirmée à Albi, de la part affectée aux dépenses d'entretien de la voirie et des réseaux (éclairage public), augmentation importante des dépenses concernant les interventions et équipements collectifs à caractère social qui passent de 21 à près de 32% des dépenses totales à Albi, de 28 à 39% à Castres. On observe également une baisse de la part des dépenses scolaires, dont une large part sont des dépenses obligatoires et du contingent d'aide sociale également obligatoire. A Montauban, l'évolution de la structure des dépenses est moins marquée mais va dans le même sens. A Albi, les dépenses relevant des oeuvres scolaires s'accroissent en francs courants de 610 % du fait notamment de la mise en service d'un système de restauration scolaire dont 73% du coût de fonctionnement est pris en charge par la municipalité, de la création ou du développement des classes de neiges, classes vertes et garderies. Les dépenses sportives et culturelles augmentent de plus de 200 % (les subventions aux associations sont multipliées par 8) et les dépenses d'aide sociale hors contingent obligatoire et des services sociaux (crèches) de 210% (la subvention au BAS passe de 0.9 M à 1,5 M). Dans cette commune la croissance importante des dépenses des services industriels et commerciaux est surtout due à deux services: le ramassage des ordures ménagères (+ 285% et 34% du coût à la charge de la ville qui augmentera la taxe d'enlèvement en 1981 dans une proportion considérable) et le service des transports en commun, la subvention versée au concessionnaire est multipliée par 5,5. Ce service sera municipalisé en 1980 et exploité en régie directe avec budget annexe. Ajoutons à cet égard, que les données présentées ici ne concernent que le budget général (10). L'évolution des dépenses des services à budget propre, dont les dépenses équivalent à 15% du budget général, ne modifie cependant pas l'évolution constatée si ce n'est qu'elle amplifie l'accroissement des dépenses totales. En effet, si les dépenses des services de l'eau et de l'assainissement (dotés d'un budget annexe depuis 1969) évoluent à un rythme inférieur à la moyenne et si le budget du service des Pompes funèbres, créé en 1977, est en équilibre, les services des transports en commun et du parking sont nettement déficitaires et font appel à des subventions importantes inscrites en dépense au budget général.

A Castres, ce sont les dépenses d'aide sociale et des services sociaux qui augmentent le plus (+ 210 %) suivies par les oeuvres scolaires (+ 155 %). Les dépenses afférentes aux interventions et équipements sportifs et culturels s'accroissent au même rythme que l'ensemble du budget de fonctionnement, c'est-à-dire à un rythme soutenu; les autres services connaissent un taux d'augmentation moins important et parfois proche de celui de la hausse des prix (voirie, enseignement, services industriels et commerciaux). La municipalité a

---

conflictuels entre le maire et le conseil municipal d'une part, entre les différents groupes politiques de l'autre. A Castres, la réduction des conflits sur ces questions s'est faite grâce à la création d'une commission du personnel qui fonctionne comme instance de compromis. A Albi, une telle commission créée en 1917 a été vidée de son rôle par le maire qui a repris l'essentiel de son pouvoir légal dans ce domaine. A Montauban où le maire a toujours conservé la haute main sur le personnel, un certain clientélisme et paternalisme s'accordent assez bien avec une situation de quasi monopole syndical.

également créé des services nouveaux à budget autonome, un centre équestre mais surtout une régie municipale des transports en commun lancée à la fin de 1978 avec succès. Elle a municipalisé la gestion de la cantine scolaire et le service des ordures ménagères en améliorant très sensiblement la qualité des services rendus aux usagers ainsi que les conditions de travail du personnel.

A Montauban l'augmentation très modérée des dépenses globales a surtout bénéficié à l'enseignement et aux interventions et équipements sociaux (+ 86 %). Dans cette commune, la municipalité n'a créé aucun nouveau service, la restauration scolaire et diverses oeuvres sociales parascolaires sont gérés par le bureau d'aide sociale (BAS) dont les dépenses ne sont pas inscrites au budget municipal, la commune assurant cependant le financement d'une partie du personnel du BAS et versant à celui-ci une importante subvention.

Tableau 3 : Répartition des coûts de fonctionnement (dépenses totales diminuées des recettes directes) en 1976 et 1980

|  | ALBI |      | CASTRES |      | MONTAUBAN |      |
|--|------|------|---------|------|-----------|------|
|  | 1976 | 1980 | 1976    | 1980 | 1976      | 1980 |
| Relations publiques, justice, sécurité | 7.9  | 10.2 | 9.9     | 9.8  | 5.2       | 6.7  |
| Voirie et réseaux                      | 39.5 | 25.2 | 24.7    | 22.4 | 39        | 37.7 |
| Enseignement                           | 23.6 | 20.8 | 28.3    | 25.8 | 20.1      | 24   |
| Œuvres scolaires                       | 2.4  | 6.4  | 5.7     | 9.3  | 0.4       | 0.4  |
| Sport et culture                       | 7.5  | 12.5 | 14      | 16.4 | 15.5      | 16   |
| Services sociaux et aide sociale       | 11.2 | 12.8 | 8.2     | 13.1 | 12.8      | 14   |
| Services économiques                   | 8    | 12.3 | 9.2     | 3.3  | 7         | 1.2  |

Nous ne pouvons dans le cadre de cet article entrer dans une étude plus détaillée des coûts de fonctionnement des divers services. Pour évaluer la signification des gestions municipales, il aurait été cependant utile de prendre en compte la part de la charge des services supportée respectivement par la commune (c'est-à-dire les contribuables locaux, ménages et entreprises), par les usagers et par les subventions de l'Etat (les contribuables « nationaux ») ou du département (les contribuables locaux). L'importance des financements croisés et des transferts entre l'institution municipale et ses démembrements ou ses organismes périphériques rend toute évaluation des charges de fonctionnement des services, comme des bénéficiaires par ailleurs, particulièrement complexe.

Les quelques données présentées ici montrent cependant une *indiscutable progression des dépenses de fonctionnement à caractère social*. Il s'agit là, du reste, d'une tendance lourde et assez générale qui résulte de l'accroissement de l'interventionisme municipal, lié entre autre cause, au désengagement ou plutôt au non engagement de l'Etat central, dans certains domaines de l'aide sociale, des services préscolaire ( crèches) ou parascolaires (cantines, éducation artistique et sportive). Qu'il s'agisse d'une politique destinée à combler les carences de l'Etat, ou d'une action de "rattrapage" pour mettre la commune au niveau moyen des autres villes ou bien encore de véritables politiques d'innovation, l'effort fait par les nouvelles

équipes municipales d'Albi et de Castres, de même que la continuité de la politique montalbanaise témoignent nous semble-t-il d'une **orientation sociale significative** (par rapport aux gestions de droite) correspondant à une volonté de répondre au développement des besoins sociaux sur ce terrain. **Mais à quel prix?** C'est bien là une question essentielle qui nous introduit au coeur de la contradiction fondamentale que doivent gérer les élus locaux en tant que gestionnaire placés à la périphérie de l'appareil d'Etat.

## **Encadrement et limites étatiques**

Cette question concerne l'autre versant de la gestion municipale: les modes de financement et l'origine des ressources. Sur ce plan s'exercent deux logiques, la première relève de la politique étatique et de son système d'encadrement et de contrôle, la seconde, de la stratégie des équipes municipales.

La logique étatique est bien connue: il s'agit avec des variantes conjoncturelles, non pas de freiner les dépenses des collectivités locales, ni même principalement de les orienter dans telle ou telle direction, mais de les faire financer par la fiscalité directe pour réduire les transferts de l'Etat aux communes et les ponctions que celles-ci opèrent par leurs emprunts sur le marché des capitaux. L'évolution de la politique étatique a été l'objet d'un débat permanent avec la mise en cause de l'alourdissement des charges "indues", le paiement de la TVA, la limitation des subventions, la restriction des possibilités d'emprunt et la hausse des taux d'intérêts, la non rémunération des fonds de roulement, etc.

La question des transferts de charges a polarisé les conflits entre le pouvoir central et les élus locaux, sans doute parce qu'elle faisait l'objet parmi eux d'un large consensus<sup>10</sup>. Ce consensus apparaît cependant très ambigu, en raison d'un manque de clarté dans la définition des charges "indues" et de la confusion qui en résulte. Certains élus demandent une réduction des transferts pour limiter la sphère d'intervention des communes, d'autres cherchent à étendre celle-ci mais en exigeant de l'Etat, les ressources correspondantes. Sur cette question l'analyse des données budgétaires incite à un jugement nuancé; lorsqu'on totalise les dépenses relevant de charges généralement considérées comme "indues" par les élus locaux (contingents obligatoires, frais administratifs divers, indemnités aux instituteurs, charges de fonctionnement des établissements du second degré) on observe un accroissement indiscutable de leur part dans le budget de fonctionnement entre 1966 et 1976 (de 7% à 15% environ), puis une stabilisation depuis (à Montauban) ou une diminution à Albi et à Castres (de 12% dans les deux cités) bien que cette diminution, toute relative, soit due à l'augmentation plus rapide des autres dépenses.

---

<sup>10</sup> Voir par exemple le livre blanc sur les finances locales *Les grandes villes devant l'avenir* publié par l'Association des maires des grandes villes en 1977, *l'Administration des Grandes Villes*, Institut des Sciences administratives, Cujas, 1977, et *Vivre ensemble, rapport Guichard*, la Documentation française, 1976.



Au budget d'investissement, les dépenses de ce type sont beaucoup plus difficile à cerner et des différences importantes existent entre les trois communes: entre 1977 et 1980 les dépenses sur programmes non communaux (fonds de concours pour les rocade principalement) et celles concernant l'enseignement secondaire représentent 3,3% des dépenses totales à Castres, 9% à Albi et 24% à Montauban. Bien entendu, la prise en compte du versement de la TVA alourdirait sensiblement le montant de cette estimation, mais il s'agit là d'un tout autre problème qui, du reste, a reçu une amorce de solution au niveau national avec l'institution d'un fond de remboursement.

Beaucoup plus significative de la politique étatique nous paraît être la limitation des aides directes de l'Etat sous forme de subventions d'équipement ou de redistribution de la fiscalité dite indirecte; VRTS puis DGF. S'agissant de l'évolution des subventions il est très difficile de fournir au niveau d'une seule commune une estimation pertinente année par année, en raison des décalages dans les encaissements et de la fluctuation considérable des recettes d'investissement. Faute de pouvoir procéder par ailleurs à une appréciation opération par opération, l'agrégation des subventions encaissées pendant plusieurs années consécutives constitue un indicateur intéressant si on le rapproche des dépenses d'équipement. Celui-ci confirme une tendance générale bien connue: la part des subventions dans le financement des équipements communaux ne cesse de diminuer et d'une façon considérable. Ajoutons que les variations importantes entre les trois communes s'expliquent par la nature des opérations engagées (inégalement subventionnées) par l'importance très variable des subventions non étatiques (Montauban a reçu entre 1971 et 1976 d'importantes subventions du conseil régional pour des travaux de voirie) et enfin pour une part non négligeable qu'il resterait à étudier en profondeur, par l'influence des réseaux de clientélisme ou, autrement dit, par l'efficacité des démarches entreprises par les maires auprès des ministères et des instances départementales et régionales (appuyées ou non par une pression politique).

Quoi qu'il en soit de ces variations, la diminution des subventions d'équipement, bien établie et vérifiée dans les trois cas signifie un nécessaire recours à des emprunts de plus en plus onéreux -les taux d'intérêts passent de 7% environ en 1970 à 9% en 1975 et plus de 11% en 1985 – et par conséquent un alourdissement de la charge de la dette et/ ou un appel à l'autofinancement qui lui même implique un accroissement de la pression fiscale et une politique d'austérité. Si les trois communes ne présentent pas un ratio d'endettement extraordinaire leur capacité d'autofinancement est par contre réduite au minimum; l'autofinancement disponible (épargne diminuée de la charge de la dette) n'a couvert que 19,1 % des dépenses d'équipement brut à Montauban, 8,6 à Albi et seulement 1,5 % à Castres, ville où le montant de l'endettement excède largement celui du total des recettes réelles d'une année. A deux reprises, en 1977 à Castres et en 1979 à Albi l'épargne brute n'a pas couvert la charge de la dette en capital.

En ce qui concerne la principale dotation étatique, le VRTS (Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires) remplacé en 1979 par la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) la tendance n'est pas moins évidente. L'examen de la structure des recettes de fonctionnement fait cependant apparaître des situations divergentes: à Albi et à Castres,

une baisse prononcée de la part occupée par la VRTS-DGF et corrélativement une hausse de la part des produits de la fiscalité directe et des ressources propres (les produits d'exploitation et produits domaniaux), situation stable à Montauban où la VRTS-DGT augmente légèrement. Cependant, même dans cette commune où la croissance des dépenses a été particulièrement modérée, le taux de couverture de celles-ci par la dotation étatique est en régression (de 44,2% à 42,9 %). Dans les deux autres communes elle est en chute libre: de 44,5 % à 35.8 % pour Albi, de 36,7% à 32,2 % à Castres. La baisse de ce taux est d'ailleurs continue depuis 1972. En clair, ces données montrent que dans le contexte d'une croissance vigoureuse de leur budget, les nouvelles équipes municipales albigeoise et castraise ont dû puiser l'essentiel de leur besoin supplémentaire de ressources **dans un accroissement de la pression fiscale.**

Tableau 4 : **Financement des investissements et charge de la dette**

|   | ALBI | CASTRES | MONTAUBAN |
|---|------|---------|-----------|
| Part des dépenses d'équipement brut couverte par les subventions reçues       |      |         |           |
| De 1966 à 1970  | 22.3 | 24.3    | 22.6      |
| De 1971 à 1975  | 18.8 | 20.1    | 25.6      |
| De 1976 à 1980  | 12.9 | 17.5    | 14.1      |
| Part des dépenses d'équipement brut couverte par l'autofinancement disponible |      |         |           |
| De 1971 à 1976  | 35.1 | 8.9     | 31.3      |
| De 1977 à 1980  | 8.6  | 1.5     | 19.1      |
| Ratio d'endettement   |      |         |           |
| 1971  | 12.8 | 8.3     | 22.7      |
| 1976  | 13.5 | 15.5    | 13.7      |
| 1980  | 13.9 | 17.4    | 14        |

## Le prix du changement

Et c'est bien là en effet une des composantes essentielles des gestions des deux nouvelles municipalités. En **francs constants**, le taux annuel moyen de croissance du produit de la fiscalité directe passe à Albi de 10,6 % pendant la période 1971-76 à 14,2% entre 1976 et 1980. A Castres, il se maintient à un niveau élevé d'environ 12,5 %. Le contraste est total entre ces deux communes et Montauban où les produits fiscaux évoluent à un rythme inférieur à 3% sur l'ensemble de la période 1971-80.11 faut cependant nuancer ces constatations en tenant compte du niveau de pression fiscale en valeur absolue, très variable d'une ville à l'autre. Ainsi à Montauban, l'accroissement modéré de la pression fiscale s'est fait sur la base d'un niveau de départ élevé, excédent en 1971 de 80% celui de Albi et de 64% celui de Castres. L'écart est moins important en 1976 mais reste non négligeable (Albi = 100, Montauban = 115, Castres = 133).

Quoiqu'il en soit, l'effet politique sur les contribuables, qui mesurent surtout ce qu'ils doivent payer en plus de l'année précédente, dépend du taux d'augmentation d'une année sur

l'autre. Si la forte augmentation qui est inscrite au budget de 1978 à Albi et à Castres est aisément justifiée devant l'opinion par un « rattrapage » du à la quasi stabilisation « électorale » de 1977, les décisions concernant les augmentations suivantes font l'objet de longues et âpres négociations internes et conduisent à des choix différents.

- A Castres la municipalité opte pour une décélération progressive des augmentations, stratégie qui réunit l'accord des trois composantes politiques du conseil municipal et qui fait l'objet d'une campagne d'explication dans le journal d'information municipal.

- A Albi au contraire, ce problème va cristalliser des conflits très durs entre les groupes socialiste et communiste. Une véritable crise éclate en 1980 entre les deux partis lors du vote du budget primitif, les élus communistes refusent de voter les 32% d'augmentation des impôts et se voient immédiatement sanctionnés par le maire socialiste qui leur retire leur délégation. Les compromis réalisés lors de la préparation des budgets suivants débouchent sur une décélération de la croissance de la fiscalité.

- Les élus de Montauban dont le budget est mieux maîtrisé, optent pour une majoration modérée de la pression fiscale, quasiment ajustée à l'augmentation générale du pouvoir d'achat. Cette politique d'ajustement est voulue par le maire et entérinée par l'ensemble du conseil municipal.

Tableau 4 : Répartition des recettes ordinaires en 1976 et 1980

|  | ALBI  |       | CASTRES |       | MONTAUBAN |       |
|--|-------|-------|---------|-------|-----------|-------|
|  | 1976  | 1980  | 1976    | 1980  | 1976      | 1980  |
| Total (en 1000 francs courants)                              | 42421 | 85171 | 46812   | 92917 | 48129     | 75892 |
| dont : Produits d'exploitation                               | 9.6   | 13.1  | 7.6     | 11.9  | 5.3       | 7     |
| Recouvrements, subventions                                   | 3.5   | 3.2   | 4.7     | 5.5   | 3.9       | 1.8   |
| DGF (Dotation Glob Fonctionnement)                           | 37.3  | 32.9  | 32.6    | 29.9  | 37.2      | 37.8  |
| Autres transferts  | 5.9   | 2.9   | 4.9     | 2.8   | 2.8       | 2.7   |
| Impôts directes  | 42.8  | 48    | 50.2    | 50    | 50.7      | 50.6  |
| Taux de couverture des dépenses de fonctionnement par la DGF | 44.5  | 35.8  | 36.7    | 32.2  | 44.2      | 42.9  |

## Conclusion

Cette brève analyse des politiques fiscales nous introduit au coeur du problème stratégique qui est posé aux trois équipes municipales de gauche, et pas seulement à elles. Problème stratégique car la politique municipale n'est pas mécaniquement déterminée et ne se réduit pas à l'évidence à la gestion passive de contraintes « objectives » ou à l'enchaînement aveugle d'une logique comptable. Il existe bien une marge d'initiative où peuvent s'inscrire des variations indiscutables. Cette possibilité apparaît d'une façon remarquable en comparant l'ensemble de la politique municipale suivie dans nos trois communes.

- A Montauban, l'ensemble de la gestion municipale obéit à une logique claire qui a comme point de départ la décision "stratégique" **d'ajuster les dépenses aux ressources et celles-ci au pouvoir d'achat de la population**. Cette option se traduit très concrètement au niveau des processus d'élaboration du budget par la fixation *a priori* d'un taux d'augmentation de la pression fiscale ("*le maire nous dit: on fait tant*" déclare le Secrétaire général), taux en fonction duquel sont ensuite programmées les dépenses des services et la politique d'équipement.

- On observe une logique inverse à Albi et à Castres. Le processus de décision budgétaire **part des besoins et des demandes** (formulés dans les commissions municipales et dans les services) puis, après des simulations informatiques et la recherche de compromis, débouche sur la détermination des besoins de financement.

On a bien affaire à deux logiques spécifiques, une "**logique des besoins**" et une "**logique des ressources** disponibles". Et ces deux logiques ont chacune leurs contradictions: la première débouche sur un alourdissement de la pression fiscale et sur une ponction accrue sur le pouvoir d'achat, l'autre sur une politique d'austérité et de freinage de la consommation collective.

A cet égard, le véritable prix du changement pour les nouvelles municipalités de gauche dans la conjoncture de la récession est peut être d'avoir à expliquer à leur base sociale, ou à défaut de le faire à payer politiquement, la marge piégée de leur liberté. Mais l'efficacité d'une telle explication ne peut se révéler que dans l'action politique, dans le dépassement de pratiques spécifiquement gestionnaires, c'est-à-dire dans l'organisation d'une mobilisation de masse et d'une pression politique sur le pouvoir étatique. Et ni l'existence d'un gouvernement de gauche, ni la décentralisation ne modifient fondamentalement (pour l'instant) cette situation. Cela rappelle en définitive les limites de l'approche budgétaire que nous avons esquissée ici et renvoie à une seconde phase de recherche qui prenne en compte l'ensemble des processus sociaux et politiques constitutifs de l'articulation entre une municipalité comme représentation politique et groupe de direction et de gestion dans un appareil politico-administratif périphérique et sa base sociale comme configuration locale, spécifique et contradictoire de rapports sociaux.