



HAL
open science

Les municipalités et l'innovation, l'influence du renouvellement des équipes municipales sur les politiques locales.

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. Les municipalités et l'innovation, l'influence du renouvellement des équipes municipales sur les politiques locales.. 2008. halshs-00259993

HAL Id: halshs-00259993

<https://shs.hal.science/halshs-00259993>

Preprint submitted on 1 Mar 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

CERTOP

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

Jean-Yves Nevers

Les municipalités et l'innovation
L'influence du renouvellement des équipes municipales
sur les politiques locales



Innovations municipales: un musée à Bilbao, une caninette à Toulouse.

Photos JYN

Communication non publiée, Colloque *Innovation et Société*, Toulouse, avril 1993.

1993

Introduction

Ce texte propose quelques observations et réflexions sur les processus d'innovation dans les administrations municipales. Elles s'appuient principalement sur un ensemble de travaux de recherches concernant les municipalités rurales et urbaines.¹ Bien que ces travaux ne fassent pas de l'innovation leur thème central, certains de leurs résultats peuvent apporter une contribution à la construction d'une approche de ce phénomène. Du reste, il n'existe pas vraiment de frontières claires entre ce qui se propose explicitement comme des approches de l'innovation dans les administrations locales et la plupart des travaux qui s'intéressent aux formes de leadership et de gouvernement municipal, aux processus d'organisation et de fonctionnement des services municipaux et aux politiques locales. Un grand nombre d'études citées par Harold Wolman dans sa revue de la littérature américaine sur l'innovation relèvent en fait de cette catégorie d'études.² Il est vrai que l'analyse de ce qu'on peut appeler le leadership ou le gouvernement local innovateur et les politiques locales innovantes n'a de sens que dans le cadre d'une comparaison avec d'autres types de leadership et de politiques locales "non innovants", conservateurs ou routiniers. L'innovation en tant qu'elle est une modalité du changement social ne peut s'étudier que dans une perspective comparative, en comparant différents cas (avec ou sans) et/ou des phases dans une séquence temporelle.

1. INNOVATION ET ADMINISTRATION MUNICIPALE

1.1 Innovation et organisation

Une définition sui generis de l'innovation a peu d'intérêt si elle n'est pas rapportée à une catégorie relativement définie de phénomènes. S'agissant des organisations ou des systèmes d'action, on pourrait définir l'innovation, ou plutôt d'une façon peut être plus restrictive et utile le processus innovant comme une action consciente, réfléchie, volontaire, (ayant souvent le caractère systématique d'une stratégie), orientée vers des fins et qui introduit un élément nouveau (connaissance, technique, pratique, norme, valeur, objectif, produit) dans l'organisation pour en modifier d'une façon significative et durable la configuration, le fonctionnement et/ou les objectifs et créer ainsi une différence pertinente par rapport à sa situation originelle et/ou par rapport à d'autres organisations du même type et orientées vers les mêmes buts.

¹ a) une étude comparative sur les municipalités et les politiques locales dans trois villes moyennes; b) des recherches concernant les communes et municipalités rurales; c) le programme comparatif international Fiscal Austerity and Urban Innovation (coordonné par TN Clark); d) une approche caractère historique de l'évolution du gouvernement municipal urbain depuis la fin du 19ème siècle.

² Wolman Harold, Innovation in Local Government and Fiscal Austerity, Journal of Public Policy, vol 6, 2, 1986, pp 159-180.

Cette définition un peu lourde a l'avantage de spécifier l'action innovante par rapport à d'autres formes de pratiques sociales et de changement. Le caractère volontariste et stratégique de l'action innovante l'oppose aux différents types de changement qui résultent de déterminants "objectifs" ou d'"effets de composition" imprévisibles. Comme le suggère très bien l'usage commun de la notion, innover c'est faire du neuf et apporter du nouveau mais un nouveau qui est orienté vers la création d'un "plus" ou d'un "mieux".³ Cette notion doit être absolument incorporée dans une définition opérationnelle puisqu'une innovation ne peut s'appréhender que par la différence ou l'avantage qu'elle crée avant qu'elle ne se résorbe par sa banalisation en devenant nouvelle routine et nouvelle norme.

Les questions que posent l'étude de l'action innovante dans les administrations municipales sont semblables à celles qui sont posées à toute autre organisation ou système d'action : pourquoi et dans quelles circonstances les municipalités doivent-elles innover? Pourquoi certaines innover-elles et d'autres pas? Comment émergent des projets innovants? Dans quelles conditions réussissent ou échouent les actions innovantes? Quels sont leurs effets de feedback sur les équilibres antérieurs? Mais outre ces questions, il existe un questionnement spécifique au type d'organisation que constituent les administrations municipales et qui tient à leur statut public et à leur dimension politique.

Pour les entreprises privées orientées vers le profit et en situation de concurrence sur un marché, il est clair que l'innovation répond à un impératif vital d'ordre économique: la survie et/ou le développement de l'entreprise implique - dans certaines conjonctures ou en permanence - la recherche et l'application de nouvelles méthodes de production, de management, de marketing ou le lancement de nouveaux produits. La sanction du marché est le stimulant originel puis l'évaluateur ultime de la pertinence et de l'efficacité des innovations introduites. La littérature distingue généralement deux types de situations incitant les entreprises à innover: le premier suppose l'existence d'une situation de tension, d'un problème, la constatation d'un "performance gap" qui ne trouve pas de réponses dans les solutions existantes. Le second est inversement une situation de relative abondance lorsqu'un surplus de ressources non affectées donne du "jeu" (*slack*) à l'organisation, autorise des comportements déviants, des essais et erreurs, des expérimentations et tolère un certain gaspillage.⁴ Cette distinction a un très grand intérêt pour l'analyse des logiques d'innovation dans les administrations locales.

³ L'innovation a un contenu positif qui l'oppose à l'invention maléfique et destructrice de l'apprenti-sorcier. Ce qui ne signifie pas que le processus innovant ne soit pas déstabilisant et perturbant pour l'ordre et les routines établies. Bien entendu il l'est mais avec le projet de construire de nouvelles routines plus efficaces, plus productives, plus rentables et/ou plus bénéfiques.

⁴ Wolman H, cité note 2. Voir aussi le chapitre sur le changement comme phénomène systémique dans Crozier M., Friedberg E., **L'acteur et le système**, Seuil, 1977.

1.2 L'administration municipale : des logiques spécifiques d'innovation

Comparées aux entreprises privées les administrations municipales présentent deux caractéristiques majeures qui spécifient les conditions dans lesquelles apparaissent les processus d'innovation :

1) les administrations locales s'insèrent dans un dispositif institutionnel complexe organisé sous la dépendance du pouvoir central.

L'autonomie/dépendance est une variable essentielle pour l'analyse des capacités et des formes d'innovation dans les administrations locales.⁵ Sur ce point qui demanderait un long développement on se limitera à quatre observations :

- Dans un contexte de centralisation autoritaire, celles-ci sont normalement des relais passifs pour l'application et éventuellement l'adaptation des politiques imposées par le sommet. L'innovation au niveau local ne peut être qu'un phénomène marginal, empruntant le chemin des écoliers: ruse, déviance, voire même clandestinité ou contre-pouvoir".

- La situation est un peu différente dans le cadre d'une centralisation "tempérée" comme celle qui prévalait en France avant la décentralisation et qui est caractérisée par des échanges intenses fondés sur la convergence d'intérêts mutuels entre les élus locaux et les fonctionnaires de l'Etat: l'innovation naît de processus de négociations et de compromis.⁶

- La diffusion du partenariat dans le cadre de la décentralisation généralise cette modalité de production de l'innovation qui exige de la part des leaders locaux des aptitudes spéciales à la négociation, à la coordination, à la mobilisation et manipulation de réseaux multiples. En outre, et parfois contradictoirement avec la logique partenariale, dans un contexte de décentralisation poussée, la concurrence entre les collectivités locales peut devenir - à l'instar du secteur privé - un stimulant décisif de l'innovation comme le montre aujourd'hui la compétition à laquelle elles se livrent dans le domaine du développement économique.⁷

- La situation actuelle rappelle celle des années 1880-1940. Pendant cette période, dans un système de semi-autonomie, les municipalités notamment des grandes villes ont été des acteurs autonomes et innovants.⁸ Mes travaux en cours sur la politique de gestion du

⁵ Voir la typologie que propose Yves Mény : Les politiques locales sont classées en fonction du degré d'implication des autorités locales: du niveau zéro de l'inaction au stade supérieur où les politiques locales sont décidées et mises en œuvre par les collectivités locales en dehors de toute intervention étatique en passant par des formes intermédiaires de politiques contractuelles. On peut caler sur cette typologie une typologie des capacités d'innovation. Mény Y., *Les politiques des autorités locales* in Grawitz m et J Leca, **Traité de science politique**, PUF, 1985.

⁶ «Le compromis institutionnel caractérise l'innovation dans la forme moderne de l'intervention publique". Delorme R et C André **L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1970-1980)**, Le Seuil, 1983.

⁷ Le Galès Patrick, *Politiques urbaines: la logique de compétition, questions sur les villes entrepreneurs*, Colloque Gouvernement local et Politiques urbaines, Grenoble, février 1993.

⁸ Sur ce point : les travaux de Cottureau A., *Les début de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne*, **Sociologie du Travail**, 12(4) 1970 et de Thoenig JC. sur la genèse de la centralisation à partir d'études sur les subventions aux collectivités locales, la gestion du personnel communal, la vicinalité. Mes

personnel à partir du cas de Toulouse permettent d'avancer un premier schéma séquentiel de la formation des nouvelles politiques publiques :

- a) initialisation d'une politique dans certaines villes,
- b) diffusion à d'autres villes et création d'un réseau puis d'un groupe de pression qui fait "remonter" vers le parlement les expériences locales
- c) vote par le parlement d'une réglementation incitative
- d) généralisation dans les collectivités locales de la politique mais avec des contenus très divers
- e) élaboration au niveau ministériel d'une réglementation uniforme et rigide pour "rationaliser" les applications locales
- f) application au niveau local de cette réglementation avec des effets de dysfonctionnement bureaucratique et des comportements "délinquants" : dérogations, contournements.⁹

2) les administrations municipales sont des administrations publiques gouvernées par un pouvoir politique élu au suffrage universel.

Outre les fonctions obligatoires qu'elles accomplissent pour le compte de l'Etat central, elles assument des tâches de réglementation collective et gèrent des services qui produisent différents types de biens. Sur ce point elles présentent certaines analogies organisationnelles avec les entreprises privées. Mais leur logique ultime est radicalement différente, les municipalités ne recherchent pas le profit et leur survie ne dépend pas du marché. Leur rôle est de gérer des intérêts collectifs dans des domaines de compétences fixés par la loi. Pour cela elles prélèvent des ressources fiscales ou tarifaires. L'évaluation des citoyens qui en théorie apprécient le rapport entre services reçus et impôts et tarifs payés, s'exprime au cours d'un vote périodique qui met en cause l'équipe dirigeante (élections municipales) et par diverses formes de participation, de protestations et de pressions des citoyens et des habitants dont éventuellement par un départ de la commune (le vote avec les pieds) ou par un refus de consommer les services municipaux lorsque c'est possible.¹⁰

Les élections jouent d'une certaine manière un rôle proche de celui que joue le marché pour les entreprises privées orientées vers le profit. Elles créent une "incertitude structurante" et stimulante.¹¹ Leur périodicité qui détermine la durée des mandats, les modes de scrutin qui conditionnent la représentation des forces en concurrence, le type de renouvellement (entier ou par tiers) sont des variables importantes dans la conduite des politiques locales. Yves

travaux sur l'histoire de la municipalité de Toulouse (1880-1980) aboutissent aux mêmes conclusions: Nevers JY, *Du clientélisme à la technocratie, cent ans de démocratie communale dans une grande ville*, **Revue française de science politique**, 3, 1983. Nevers JY, *Les municipalités urbaines à la Belle Epoque*, à paraître.

⁹ Rapport de synthèse en cours. Premiers éléments d'analyse : Nevers JY, *Du règlement communal au statut national, les principales étapes de la mise en place d'un statut du personnel communal (1890-1952)*, rapport de recherche, ERMOPRES, novembre 1991, 57p ; Nevers JY, Une politique salariale communale, l'élaboration des échelles des traitements et l'évolution des salaires (1890-1952), rapport de recherche, février 1992, 46 p.

¹⁰ Sur ces formes de régulation plus ou moins nouvelles : JY Nevers, *Démocratie de représentation et démocratie de participation dans les villes françaises*, conférence internationale Pouvoir local, développement innovant et territoire, Moscou-Iassenevo, 19-23 octobre 1992.

¹¹ O Borraz, *Les modes de gouvernement des villes*, Colloque Politiques urbaines et gouvernement local, Grenoble, février 1993.

Mény fait l'hypothèse (non démontrée) que la propension à l'innovation est plus forte lorsque des élections espacées s'accompagnent d'un renouvellement politique fréquent ou lorsque des élections fréquentes n'excluent pas une certaine stabilité politique. Par contre, la tendance à l'innovation est plus limitée en cas d'élections espacées et de forte stabilité politique: la routine et l'immobilisme s'installent. Enfin, lorsque des élections fréquentes favorisent des changements politiques fréquents les équipes municipales privilégient les "recettes" déjà éprouvées et/ou les "coups" (souvent coûteux!) comme la construction des équipements les plus "visibles" pour maximiser leur chance de réélection.¹²

L'effet du "cycle électoral" est aisément repérable sur la courbe d'évolution des dépenses et des ressources fiscales locales, ce qui constitue une preuve empirique importante de l'existence d'un effet réel du politique sur la dynamique des finances publiques locales.¹³ Un effet de ce type a été dégagé dans d'autres pays.¹⁴ Mais les élections municipales régulières ne sont pas la seule forme de sanction électorale: elles sont complétées dans de nombreux pays par différents types de consultation et de référendum. Ces procédures peuvent renforcer sensiblement les modalités du contrôle populaire. En outre, dans le cas de la France où la pratique du cumul des mandats est fréquente, les élections autres que municipales sont souvent l'occasion pour les électeurs de sanctionner la gestion du maire lorsque celui-ci est candidat.

Il est cependant clair que les élections municipales et les différences autres types d'évaluation n'ont pas la simplicité et la rigueur qu'a le marché pour l'évaluation des performances des firmes privées orientées vers le profit. Compte tenu de la pluralité des besoins et des demandes, de la complexité et opacité du dispositif d'intervention et de financement (qui fait quoi? qui paie pour quoi? et pour qui?) l'administration municipale est une entreprise dont les objectifs sont mal déterminés et variables. Le processus d'évaluation et de régulation que constitue le vote fonctionne "au rapport de force" et en référence à des critères qui sont pour une large partie étrangers à la gestion municipale elle-même. En outre, la coexistence d'une organisation bureaucratique stable et d'une structure de pouvoir changeante soumise périodiquement à renouvellement fait que les administrations locales sont traversées par des logiques diverses et parfois antagoniques: logiques partisans ou de carrière des élus et des coalitions qui les soutiennent, logiques des groupes de pressions, logiques intra-bureaucratiques des "services", des syndicats, des cadres etc.

Ces diverses caractéristiques créent-elles par elles-mêmes un terrain favorable à l'innovation? La réponse la plus fréquemment apportée par la littérature spécialisée est non. Il est devenu banal d'opposer l'entreprise privée innovante et l'administration publique routinière souvent

¹² Mény Y, déjà cité.

¹³ Guengant A, **Équité territoriale et inégalité**, LITEC-GRAL, 1983 et ses chroniques annuelles dans **L'Annuaire des Collectivités locales**, 1985, LITEC. Hualdeborde JM, *les politiques fiscales des communes, marge de manoeuvres et manoeuvres à la marge*, **Politiques et Management Public**, 4, 1984. Egalement: Derycke et Gilbert, **Economie publique locale**, Economica, 1988.

¹⁴ Mouritzen P Erik, *Does Politics Matter? Does Money Matter? Observations from 15 years in the Treadmill*, communication au Congrès mondial de l'AIS, Madrid, 1990.

confondue comme le souligne Harold Wolman avec ses formes ses plus bureaucratisées.¹⁵ Une abondante littérature affirme que les administrations publiques se caractérisent par leur faible propension, voire même leur hostilité à l'innovation. A l'abri des sanctions du marché et en situation de monopole, les administrations publiques présenteraient une tendance irrésistible à la routine, à une "bureaucratization" se manifestant par la prolifération des règles, la rigidité des statuts, le conformisme des comportements, la pesanteur de la hiérarchie et finalement le refus du changement.¹⁶ Même lorsque leurs performances sont directement soumises à une sanction électorale, comme c'est le cas des collectivités locales, les administrations publiques ne pourraient être que moins innovantes que les entreprises privées en raison de leur plus faible autonomie et liberté d'action, de la plus forte instabilité de leurs dirigeants que les échéances électorales pousseraient par ailleurs à privilégier les politiques déjà éprouvées, qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité électorale. Ce sont souvent des politiques d'équipements "visibles" et à court terme : à coût égal, il est électoralement plus rentable, dans le court terme d'un mandat municipal de quelques années pour un maire de construire un palais des sports que de refaire les réseaux d'assainissement. Une autre raison serait selon Roessner (cité par Wolman) l'hétérogénéité des "clients" et des "publics" concernés par les services municipaux, hétérogénéité qui empêcherait la formulation d'un objectif collectif clair. En l'absence des sanctions du marché, l'opacité et l'indétermination des buts (seule la réélection de l'équipe dirigeante est un objectif clair!) rendraient impossible l'élaboration d'un système d'évaluation objectivement fondé.

Harold Wolman indique que cette argumentation est peu soutenue par les travaux empiriques. En France il ne semble pas non plus y avoir d'études décisives comparant les performances respectives des entreprises privées et des administrations publiques en matière d'innovation.¹⁷ S'agissant des seules administrations municipales, il est vrai que l'image qui en était donnée jusque dans les années soixante-dix était plus proche d'un spectacle de Courteline (ou pour les aspects politiques: de Clochemerle et de Topaze) que d'une entreprise de la Silicon Valley.¹⁸

¹⁵ Wolman H, déjà cité.

¹⁶ Le modèle wébérien de la bureaucratie - décontextualisé - est pris comme la référence rituelle pour décrire les administrations. Ainsi Deutch écrit-il: "*Max Weber made routine, repetitiveness and order the essence of bureaucracy - seemingly the opposite of innovation*" (cité par Wolman H, voir Wolman H note ci-dessus). La référence directe à Max Weber est abusive : pour Max Weber, la bureaucratie est une forme historique de rationalisation des processus organisationnels qui a eu pour effet de décupler l'efficacité et la productivité de l'action collective, publique ou privée. Par rapport aux formes antérieures, elle est en elle-même une innovation historique considérable. Qu'il y ait eu ensuite dégénérescence de la bureaucratie en "bureaucratisme routinier" avec ses dysfonctionnement « mertonien » ou ses cercles vicieux « crozieriens » est une autre histoire.

¹⁷ Sous bénéfice d'un inventaire plus sérieux de la littérature. Les références aux entreprises privées sont fréquentes dans la littérature spécialisée consacrée au management communal (l'inverse est sans doute moins vrai!). Mais il ne s'agit pas d'études comparatives systématiques mais d'application des techniques familières au secteur privé. Pour un panorama général des techniques de planification financière: Vincent Hoffmann-Martinot, *Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger*, CRVL, Bordeaux, 1987.

¹⁸ F Dupuy et JC Thoenig, **Réformer ou déformer?** Cujas, 1980. Il faut rappeler cependant que l'image d'une bureaucratie municipale sclérosée depuis la nuit des temps est fautive. Elle est contemporaine de la centralisation des années 40-75. Nevers JY: *Du clientélisme à la bureaucratie, enjeux et formes de la rationalisation dans*

Mais la situation a profondément changée dans les vingt dernières années. L'administration municipale s'est modernisée, d'abord dans les grandes villes et communes de banlieue, puis dans les villes moyennes et en milieu rural.¹⁹ Trois éléments sont à l'origine de ces changements:

a) la décentralisation, processus qui commence dans les années soixante-dix et dont le moment fort est les grandes réformes des années 1981-85. Comme on l'a indiquée ci-dessus, l'autonomie des collectivités locales semble favoriser l'innovation. Mais il s'agit là plus d'une hypothèse que d'une donnée bien établie. Seules des études empiriques comparant les capacités d'innovation (dans des domaines précis) d'administrations locales situées dans des systèmes politico-administratifs plus ou moins décentralisés pourraient apporter des éléments pertinents d'évaluation et préciser les conditions et modalités d'émergence et d'application des innovations.

b) le changement de contexte économique au milieu des années soixante-dix est un déterminant tout aussi décisif (il n'est pas sans lien avec le processus de décentralisation). Dans tous les pays (en France moins qu'en Grande-Bretagne ou au USA), les municipalités entrent dans une période de "vaches maigres", de "fiscal stress" : dépenses sociales accrues, ressources plus rares du fait de l'évolution moins favorable des bases fiscales et de la résistance des contribuables. En bref, la crise crée une situation de surtension qui surdétermine la tension normale entre ressources et dépenses, nerf sensible de la gestion municipale. Une interrogation sur les conséquences politiques de ces changements constitue la base problématique de la recherche comparative *Fiscal Austerity and Urban Innovation*. L'objectif principal de ce programme est en effet d'analyser les stratégies des municipalités face à la crise financière -plus ou moins aigue selon les pays et les villes - créée par les nouvelles conditions économiques et urbaines.²⁰ Les recherches conduites dans le cadre de ce programme ont montré que la situation de "fiscal stress" pouvait générer des stratégies municipales très diversifiées - plus ou moins innovatrices - en fonction des caractéristiques institutionnelles, socioculturelles et politiques des systèmes de gouvernement locaux.

c) Le troisième aspect de ces changements, la recomposition des scènes politiques locales et l'élection de plusieurs vagues de "nouveaux maires" fait l'objet de notre deuxième point.

l'administration d'une grande ville de 1900 à 1950, Cinquièmes journées de sociologie du travail, Lyon, sept 1991.

¹⁹ Jobert B et Sellier M, *Les grandes villes: autonomie locale et innovation politique*, **Revue française de science politique**, 2, 1977.

²⁰ La littérature anglo-saxonne est considérable. Voir : Clark T et Ferguson L, **L'argent de la ville**, Economica, 1990 (importante bibliographie). Sur la recherche *Fiscal Austerity and Urban Innovation*, premiers résultats dans: Clarke Susan (edit) **Urban Innovation and Autonomy, Political implications of Policy Change**, Sage, 1989, Mouritzen PE (edit), **Managing Cities in Austerity, Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries**, Sage, 1992. Sur la France: Hoffmann-Martinot et Nevers JY, *Les maires urbains face à la crise*, **Les Annales de la Recherches urbaines**, 28, 1985; idem, *French Policy Change in a Period of Austerity: a Silent Revolution* in Susan Clarke.

2. CHANGEMENT DE LEADERSHIP ET INNOVATION

Notre propos n'est pas de décrire ici les changements politiques et les innovations dont les municipalités ont été le théâtre ou les acteurs mais d'interroger ce qui semble aller de soi: le rôle réel des leaders locaux dans la détermination des politiques locales et en particulier leur propension et capacité d'innovation.²¹ Une première approche empirique du problème peut consister à mesurer l'impact des élections municipales, des changements politiques et du renouvellement des élus sur les politiques locales. Une telle approche se heurte à des problèmes méthodologiques épineux.

2.1. Le "nouveau maire", figure emblématique du leadership municipal innovant

Dans le domaine de l'administration municipale comme dans celui plus large de l'activité politique ou de l'exercice du pouvoir, l'innovation (ou ses équivalents familiers) font l'objet d'une forte valorisation idéologique. Il est assez rare qu'un postulant au fauteuil de maire se présente comme le champion résolu de la routine ou du conservatisme. Dans les discours électoraux, la volonté de pouvoir se conjugue souvent avec la volonté d'innover.

Le "nouveau maire" est devenu par un effet médiatique volontiers relayé par la littérature spécialisée, l'expression symbolique des innovations dont les équipes municipales nouvellement élues s'affichent les porteurs.²² Chaque consultation locale en amène son lot. Ainsi les dernières élections municipales de 1989 ont-elles mis en vedette la figure du leader "hérétique"²³ en rupture de parti tandis que se généralisait le type - déjà connu - du "maire-manager" de la "ville entrepreneuriale".²⁴ La consultation précédente de 1983 avait vu l'avènement des "cadets de la droite"²⁵ déterminés à implanter dans les villes leur version municipale du reaganisme et du thatchérisme pour faire oublier la "vague rose" des maires de gauche dont le flux avait en 1977 submergé de nombreuses villes moyennes sous la bannière d'une conception interventionniste, participationniste ou autogestionnaire du gouvernement municipal.²⁶ Déjà en 1971, l'arrivée d'une génération de "jeunes loups" de l'UNR avait fait

²¹ Nevers Jean-Yves, *Changements politiques et nouveaux modèles de gestion municipale dans les villes françaises* in Baldersheim H et alii, **New Leaders, Parties and Group, Comparative tendencies in Local Leadership**, Les Cahiers du CERVL, Bordeaux, 1989.

²² « *Le maire nouveau est-il arrivé?* » se demande Yves Mény dans Le Figaro (numéro spécial "résultats des élections municipales", mars 1989).

²³ *La victoire des hérétiques*, article de JM Colombani dans le journal Le Monde du 14 mars 1989.

²⁴ Il existe une littérature très abondante sur les stratégies "entrepreneuriales" des maires, voir notamment Le Galès, déjà cité.

²⁵ Frémontier J, **Les cadets de la droite**, Seuil, 1984. Hoffmann-Martinot V et JY Nevers, *Les maires urbains face à la crise*, **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n°28, octobre 1985, pp 121-134. R Balme, J Becquart-Leclercq, T Clark et V Hoffmann-Martinot, JY Nevers, *New Mayors : France and the US*, **The Tocqueville Review**, vol 8, 1987, pp 263-278. Hoffmann-Martinot V, *Gestion moderniste à Nîmes, la construction d'une image de ville*, **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n°38, 1988 pp 95-103.

²⁶ Mabileau A et C Sorbets (edits), **Gouverner les villes moyennes**, Pédone, 1989. Dion Stéphane, **La politisation des mairies**, Economica, 1986. Nevers JY, *Villes moyennes, trois municipalités en quête de changement*, **Société Française**, n° 5, novembre 1982, pp 23-31.

oublier l'élection six ans auparavant dans quelques communes dont Grenoble et Hérouville Saint-Clair, d'un nouveau type de maire "départisanisé" porté au pouvoir par un mouvement social inédit, les Groupements d'Action Municipale.²⁷ Le "nouveau maire" en tant que figure emblématique du maire innovant n'est pas une spécialité urbaine. On en retrouve aussi les modes successives dans les villages: depuis la vague des 4000 maires que la Jeunesse Agricole Catholique avait déposé dans les mairies rurales en 1959 pour accompagner la modernisation de l'agriculture²⁸ jusqu'à ces maires de 1983 prêchant selon Alain Faure dans leurs "déserts ruraux" qu' "il faut innover ou dépérir".²⁹

Si l'accent mis sur les "nouveaux maires" en dit long sur le souci prophétique qui hante les observateurs de l'actualité, il indique aussi que le changement et l'innovation sont devenus progressivement depuis le début des années soixante une dimension constitutive (pour ainsi dire "routinière") de l' image de l'administration municipale longtemps présentée comme un monde de conservatisme et de routine.

2.2. Des représentations aux interrogations

Ces représentations mettent en avant des projets innovants - dont il faut analyser les conditions d'émergence - mais qu'en est-il des actions innovantes réelles? Celles-ci sont beaucoup plus difficiles à appréhender. Existe-t-il un lien entre l'élection d'un nouveau maire, d'une nouvelle équipe municipale et l'introduction d'innovations dans la gestion et la politique locale? Quelle est la capacité véritable des leaders politiques locaux de changer les choses, de déployer réellement des actions innovantes et de transformer l'orientation des gestions et des politiques locales? Enfin quels sont les effets en retour des "policies" sur la "politics" : l'affichage d'un projet innovant et la conduite d'actions innovantes sont-ils électoralement payants? Auprès de quelles secteurs ou couches sociales? En d'autres termes: à quelles configurations d'intérêts sociaux et de coalitions politiques correspondent les projets et actions innovantes - considérés non dans leur contenu mais en comparaison avec des projets et modes de gouvernement qui s'affichent plus conservateurs et "modérés" dans leur souci de changement : "gestion dans la continuité de l'œuvre accomplie", "défense des acquis", "changement sans risque". Toutes ces questions sont une spécification de celles plus générales qui concernent le rôle des partis et des leaders locaux dans les gestions locales.

²⁷ S'interrogeant sur l'élection de M. Dubedout à Grenoble à la tête d'une liste non affiliée aux grands partis de gauche, expression d'un nouveau mouvement associatif, le journal *Le Monde* se demande si cette élection manifeste une tendance durable à la "départisation" des mairies urbaines. Sur les GAM, voir la thèse de Michèle Cellier. Sur Grenoble: nombreuses études dont Dubreuil D, **Grenoble ville-test**, Seuil, 1968; Beaumez, **L'expérience grenobloise**, Ed ouvrière, 1971. Sur Hérouville Saint-Clair, Kinsey D, **New town in Normandy: planning politics and participation in France. A study of Hérouville St Clair**, Ann Arbor, 1975.

²⁸ Nevers Jean-Yves, *Montée et déclin du pouvoir paysan dans les communes rurales*, in Coulomb et alii, **Les Agriculteurs et la Politique**, PFNSP, 1990.

²⁹ Alain Faure *Les maires entrepreneurs*, in Muller P, Faure A, Gerbaux F, **Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux**, L'Harmattan, 1989.

L'influence du renouvellement - politique ou non - des équipes municipales sur les gestions et les politiques locales a été à peine abordée en France. Aux USA où les recherches sur la et les politiques locales abondent, il existe peu d'études systématique sur ce thème comme le remarquent E Page et H Wolman qui attribuent cette lacune au fait qu'il est généralement admis que les leaders municipaux élus ont un pouvoir réel très limité et/ou des capacités très faibles de vaincre les contraintes environnementales et institutionnelles dans lesquelles ils opèrent pour faire prévaloir leurs objectifs.³⁰ Cette remarque pourrait s'appliquer en France où nombreux sont ceux qui soutiennent que l'action politique innovante se résume à des "effets d'annonce" et mettent en garde contre l' "illusion volontariste" ou l'"illusion politique".

31

Does politics matter?

Il est vrai que les études sur l'incidence du facteur politique en général notamment la tendance politique des équipes municipales sur les politiques locales en posant la question intraduisible « *Does politics matter?* » conduisent à des résultats flous et contradictoires.³² Lorsqu'elle a une certaine influence, la tendance politique pèse peu comparée au poids des variables socio-économiques et de la richesse fiscale des communes.³³ L'enquête française réalisée dans le cadre du programme *Fiscal Austerity and Urban Innovation* montre qu'il existe à la fois des convergences et certaines différences entre mairies de droite et de gauche dans le choix de stratégies financières et gestionnaires pour faire face au "fiscal stress". Des différences

³⁰ Page E and Wolman H, *The impact of elections and leadership change on urban public policy*, communication à l'APSA, Washington, 1987. Ces auteurs expliquent par ailleurs le faible nombre d'études sur cette question par l'absence de données secondaires facilement accessibles sur le renouvellement des équipes municipales, les rapports de force aux élections etc., et la nécessité de recourir aux enquêtes directes plus coûteuses.

³¹ Voir dans la conclusion de leur remarquable ouvrage, les remarques désabusées de Delorme R et C André sur l' "illusion volontariste", déjà cité et au plan communal : Lorrain D, *Parler vrai ou produire juste, la dimension politique dans la politique municipale*, **Politix**, 7-8, 1989. L'auteur soutient à partir d'une étude sommaire sur le "taux d'administration" (ratio effectif du personnel communal/population) et du mode de gestion du service de l'eau (public/privé/mixte) que contrairement à ce qu'affirment les élus (selon lui car en fait les discours varient en fonction des étiquettes politiques), les gestions municipales ne présentent aucune différence en fonction de l'appartenance politique du maire. D'autres travaux montrent l'inverse.

³² Dans un débat publié par la revue *Politix* sous le titre *Does politics matter?* (PFNSP, octobre-novembre 1989, l'espace du local), JC Thoenig déplore l'absence d'étude systématique de l'influence du « politics » sur les « policies ». Les études sont plus nombreuses dans les pays anglo-saxons et nordiques mais leurs résultats sont peu nets et souvent contradictoires. Sur la France, revue bibliographique dans : Hoffmann-Martinot V, *l'influence de la variable politique sur les politiques locales*, CRVL, Bordeaux et Balme R et Hoffmann-Martinot V, *Parties, Pressure groups, and the politics of municipal expenditure in France*, in **New Leaders, New Parties and Groups: a comparative tendencies in local Leadership**, déjà cité. Voir également Mény Y, déjà cité.

³³ Derycke PH et Gilbert G, **Economie publique locale**, Economica, 1988. L'étude française la plus souvent citée est celle déjà ancienne (1968) de José Kobielski sur 240 communes de plus de 15000 habitants qui montre que seules les municipalités communistes se différencient par une gestion sociale et une pression fiscale plus marquées. L'orientation des municipalités de gauche vers des politiques « redistributives » a été mise en évidence en Grande-Bretagne (travaux de Sharpe et Newton), en Belgique (Aiken et Depré), Italie (Aiken et Martinotti), Danemark (Skovsgaard, Mouritzen). Mais d'autres études tendent à infirmer cette conclusion. Comme le font remarquer Page et Wolman, l'insuffisance des indicateurs utilisés (essentiellement des ratios de dépenses) peut expliquer largement l'absence de convergence dans les résultats des différents travaux.

apparaissent aussi en ce qui concerne les innovations (définies par les responsables eux-mêmes) apportées dans les relations entre la population et la municipalité.³⁴

Mais l'étude de l'influence de l'appartenance partisane est un moyen indirect et très biaisé d'appréhender l'incidence spécifique du changement de leadership. On suppose que s'il existe des différences significatives entre gestion de droite et gestion de gauche, le remplacement d'une équipe de droite par une équipe de gauche (ou l'inverse) produira des effets pertinents de différenciation. Or il s'agit là d'un postulat fragile. L'analyse de l'"effet d'innovation" consécutif à un changement de leadership doit en effet inclure deux variables essentielles: le temps et les contraintes organisationnelles et financières. C'est en ce sens que le processus innovant a un caractère "stratégique".

Par exemple, les travaux de Poul Erik Mouritzen établissent, dans le cas du Danemark, que la conjoncture économique et financière est un déterminant essentiel de la différenciation politique des gestions locales. Ils montrent en effet que:

a) lorsque les conditions économiques et les contraintes financières sont faibles, l'effet de l'appartenance partisane est forte: les municipalités socialistes dépensent plus et exercent une forte pression fiscale tandis que les municipalités dominées par les conservateurs tendent à maintenir les dépenses et recettes à un niveau modéré;

b) lorsque les contraintes financières deviennent fortes, la différenciation droite/gauche se réduit et devient non significative.³⁵

Does leadership matter?

Un autre moyen d'aborder le problème de l'effet du changement des équipes municipales sur les politiques locales est de poser une autre question intraduisible: "*Does leader matter?*". Il s'agit par là de mesurer l'influence de certaines caractéristiques (autre que l'appartenance à un parti) du leadership local sur les politiques locales. Les études empiriques essayant de répondre à cette question produisent des résultats controversés.³⁶ Comme pour la précédente question, lorsque la variable concernant certaines caractéristiques intrinsèques des autorités locales - ou du leadership local - a un effet statistiquement significatif, il est toujours assez faible. En testant sur un échantillon de villes américaines l'influence d'un indicateur de "préférence des leaders" sur l'évolution des dépenses locales (1960-1977), Terry N. Clark et Lorna C. Fergusson ont trouvé des résultats nuancés: l'influence des préférences des leaders sur l'évolution des dépenses n'est vérifiée que pour la période politiquement agitée des années

³⁴ Voir mon compte rendu des résultats de l'enquête réalisée dans le cadre du programme FAUI dans Becquart-Leclercq J, Hoffmann-Martinot V et Nevers JY, *Austérité et innovation locale, les stratégies politico-financières des municipalités urbaines dans la crise*, rapport pour le Ministère de la Recherche et de la Technologie, Action concertée Collectivités territoriales et décentralisation, 2 tomes, avril 1987. Pour une étude sur le niveau des subventions obtenues par les communes en fonction de la tendance politique, voir Nevers JY, *Grants allocation to French Cities, the Role of Political Processes*, **International Journal of Urban and Regional Research**, 15:3, 1991, pp 366-382.

³⁵ P E Mouritzen, déjà cité note 14

³⁶ Miranda R, *Political Leadership and Urban Policy in New Leaders, New Parties and Groups: a comparative tendancies* in Local Leadership..., Les cahiers du CERVL, 1989.

1970-74 pendant laquelle s'est affirmé un nouveau type de leadership municipal fort, dynamique et volontariste .³⁷

En réalité toutes ces recherches rencontrent un problème méthodologique crucial qui est celui de la mesure des différenciations des gestions et politiques locales. Les indicateurs utilisés sont le plus souvent des ratios financiers (dépenses et impôts par habitants) qui bien évidemment ne rendent compte que d'une façon extrêmement approximative du contenu et de la dynamique des politiques locales. L'utilisation d'un indicateur de dépenses par habitant pour mesurer l'action innovante des municipalités suppose admis l'existence d'un lien fort entre volume de dépenses et ampleur des innovations, ce qui dans maintes cas peut être totalement erroné. Mais ce risque est le prix à payer pour faire autre chose que de l'analyse qualitative et il peut être minoré par des études qualitatives fines conduites simultanément.

2.3. Y a-t-il un effet "renouvellement des équipes municipales"

Comme on l'a vu les études posant directement cette question sont peu nombreuses. Harold Wolman cite l'étude de l'adoption d'un ensemble d'innovations par les Etats américains qui montre que le renouvellement des équipes dirigeantes est la seule variable politique qui a une influence - très modeste - sur leur propension à adopter précocement ces innovations.³⁸

Plus précis sont les résultats d'une étude réalisée sur les villes de plus de 10000 h des USA par Edouard Page et Harold Wolman. Cette étude montre que :

- a) le changement de maire a une incidence sur l'évolution des politiques locales (l'indicateur est le taux d'évolution des dépenses);
- b) lorsqu'un maire républicain remplace un démocrate il tend à freiner les dépenses de fonctionnement et plus nettement encore à augmenter les dépenses d'investissement et d'autre part à favoriser les dépenses de police;
- c) lorsqu'un démocrate remplace un républicain il tend à augmenter les dépenses de fonctionnement et à diminuer les dépenses d'investissement et par ailleurs à privilégier plus les dépenses de voirie.

Ces constatations sont pour l'essentiel cohérentes avec les cultures politiques démocrate et républicaine et plus largement avec les grandes orientations des partis de gauche et de droite. Nos propres observations sur les villes françaises vont dans le même sens.

³⁷ Clark N T et L C Fergusson, **City Money, Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment**, Columbia University Press, 1983. (traduction et adaptation de Vincent Hoffmann-Martinot, L'argent des villes, Economica).

³⁸ Ce résultat va dans le sens d'une étude comparative sur les Etats nationaux et qui conclut lapidairement : "*in the absence of succession policy change is generally small and consistent (dans la continuité), in its presence innovation, not incrementalism is the more pronounced tendency*". Etude mentionnée par Wolman H, déjà cité.

Le cas des municipalités urbaines françaises

Les données recueillies au cours de l'enquête *Fiscal Austerity and Urban Innovation* permettent de mesurer l'influence du renouvellement des équipes municipales et du changement de maire qui ont eu lieu aux élections municipales de 1977 sur le niveau des dépenses d'investissement et sur la croissance des dépenses de fonctionnement dans 171 communes de plus de 20000 habitants pendant la durée du mandat 1977-1983.³⁹ Ces deux indicateurs peuvent être considérés comme des indicateurs d'un dynamisme global dont on peut penser a priori qu'il inclut une certaine part de politique innovante. Les élections de 1977 ont été en effet l'occasion d'un fort renouvellement des maires qui s'est fait essentiellement au bénéfice de la gauche. Les nouvelles équipes municipales affichaient des projets de changement très affirmés. Les résultats de cette étude font apparaître que :

a) La croissance de 1977 à 1983 des dépenses de fonctionnement et particulièrement de personnel est significativement plus élevée dans les nouvelles municipalités de gauche et particulièrement dans les villes dirigées par un maire socialiste. Dans ces communes, le changement politique s'accompagne d'une croissance des dépenses courantes particulièrement spectaculaire. De fait, le dynamisme des nouvelles municipalités a été dirigé vers le développement des services existants et la satisfaction des revendications formulées par le personnel municipal (titularisation des auxiliaires notamment).

Tableau 1: Changements politiques et évolution des dépenses locales de 1977 à 1983 dans 171 communes de plus de 20000 h en France (source : enquête FAUI).

	Croissance de dépenses de fonctionnement de 1977 à 1983				Dépenses d'investissement Moyenne annuelle	
	Dépenses totales		Dép de personnel		Par habit indice	
	taux	Indice 1	taux	indice		
Sans changement						
PCF	16	66	29.6	90	368	84
PS	27.7	114	31.8	97	439	100
RPR	23	94	31.9	97	477	109
UDF	23.8	98	30.8	93	459	105
Avec changement						
De droite vers PCF	23.1	95	36.2	110 *	411	94
De droite vers PS	36.8	151 **	49.5	150 **	389	89

1 - l'indice rapporte chaque donnée à la moyenne=100

** significatif à <.001

b) Contrairement à ce qu'on pouvait attendre (notamment en fonction des discours électoraux), les nouvelles municipalités de gauche et en particulier les nouvelles équipes à direction socialiste ont investi moins que les anciennes municipalités socialistes et surtout que

³⁹ Ces données sont tirées de : Nevers JY, *Changements politique et nouveaux modèles de gestion municipales*, déjà cité.

les municipalités de droite. Néanmoins le niveau de leurs dépenses est supérieur à celui des anciennes municipalités communistes dont le niveau est resté très bas.

Ces résultats montrent l'existence d'un effet spécifique incontestable du changement du leadership politique dans les villes conquises par une nouvelle équipe municipale d'Union de la Gauche (en particulier les équipes à direction socialiste). Ils sont par ailleurs congruents avec les résultats des études plus qualitatives qui ont été réalisées sur les changements et les innovations dans les villes moyennes touchées par le renouvellement politique de 1977. ⁴⁰

La même étude portant sur l'évolution des gestions municipales associées au changement politique de 1983 et en particulier à l'arrivée au pouvoir des "nouveaux maires" de droite donne des résultats moins probants. Dans cette conjoncture de resserrement des contraintes financières, les objectifs affichés des nouveaux maires de droite - au discours très "thatchérien" - étaient d'une part, la stabilisation de la croissance de la pression fiscale associée à une stabilisation ou réduction des dépenses courantes et à des mesures de privatisation - ce qui pouvait être considéré d'une certaine manière comme des orientations innovantes par rapport à la conjoncture des années 1970 - et d'autre part, une priorité aux investissements pour soutenir l'activité économique locale.

Tableau 2 : Changements politiques et évolution des dépenses (1983-85) et des recettes fiscales (1983-1997) dans 171 communes de plus de 20000 habitants en France ((source : enquête FAUI).

	Maires de gauche (a)	Maires de droite Réélus (b)	Nouveaux maires de droite (c)
Taux de croissance			
Des dépenses totales	3.5	5.4	9.2
Des dépenses de fonctionnement	6.2	7.3	6.9
Des dépenses de personnel	5.2	3.8	2.1
Dépenses d'équipement par habit moyenne sur 3 ans 1983-85	381	400	418
Croissance des taux d'imposition 1983-87 (1)			
Taxe professionnelle	.22	.46	.01
Taxe foncière	.16	.55	.29
Taxe d'habitation	.62	.81	.47

(1) différence des taux : T en 1987 - T en 1983

(a) maires socialistes et communistes élus de 1983 à 1989, N=42 (b) maires RPR, UDF et divers droite réélus en 1983, N=40 (c) 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.

Les données du tableau 2, montrent que les nouveaux maires de droite ont effectivement appliqué une politique qui privilégiait les investissements et freinait les dépenses de personnel. La modération de la pression fiscale a surtout concerné- très logiquement par rapport aux objectifs affichés- les entreprises et professions libérales (taxe professionnelle).

⁴⁰ Voir en particulier : Mabileau A et C Sorbets, **Gouverner les villes moyennes**, déjà cité.

Ces résultats très globaux et partiels puisqu'ils ne portent que sur une partie du mandat sont cependant cohérents avec ceux qui ressortent des études qualitatives. L'étude réalisée par Vincent Hoffmann-Martinot sur Nîmes montre l'ampleur et le contenu "innovant" des changements qui ont été introduits par le nouveau maire.⁴¹ Sur certains points, les "nouveaux maires" de droite élus en 1983 s'apparentent aux maires américains de type *New Fiscal Populist* dont la culture politique associe "libéralisme social", "conservatisme financier" et certaines formes de populisme.⁴²

L'ensemble de ces données indiquent que le changement politique d'équipe municipale semble bien avoir une influence pertinente et spécifique sur l'évolution des politiques municipales. Elles sont étayées par ailleurs par une étude comparative qualitative concernant trois villes moyennes dans la période 1966-1983.⁴³ En 1971 à Castres l'élection d'un jeune maire RPR (Limouzy) qui succède à un notable âgé - sans qu'il y ait une véritable rupture politique - est suivi d'un changement très net de la gestion municipale: doublement des investissements, modernisation des services, adoption précoce des innovations étatiques dans le domaine de la planification urbaine (en particulier un contrat ville moyenne). En 1977, l'élection d'équipes municipales de gauche à direction socialiste se traduit à Albi par une forte augmentation des dépenses de fonctionnement (et dans une moindre mesure des dépenses d'équipement) et par une modernisation complète des services et des processus de gestion. A Castres, en 1977, le changement est moins spectaculaire car la nouvelle municipalité socialiste doit assumer l'héritage de la gestion précédente (lourd endettement, pression fiscale élevée). Ce dernier exemple rappelle que les contraintes financières sont un élément déterminant de la concrétisation par les nouvelles équipes municipales de leurs projets. Ce cas illustre les résultats des travaux - évoqués plus haut - de P E Mouritzen sur les communes danoises. Enfin, le cas de la municipalité d'union de la gauche à direction socialiste de Montauban élue en 1965 et réélue en 1971 et 1977 permet de conforter l'hypothèse selon laquelle la reconduction d'une équipe municipale est associée à une forte continuité des orientations de la politique locale mais aussi à un certain déclin du dynamisme municipal. Dans cette ville, le remplacement en 1983 d'un maire âgé par un jeune maire sans qu'il y ait changement politique sera, comme à Castres en 1971, un facteur de dynamisation de l'action municipale.

Ces diverses études ne permettent cependant pas de conclure d'une façon définitive à l'existence d'un effet constant du renouvellement des équipes dirigeantes accompagnées ou non d'un changement politique. On pourrait probablement produire des contre-exemples montrant une grande stabilité des politiques locales malgré un changement de maire ou inversement des cas de modifications substantielles des gestions locales sans qu'il y ait

⁴¹ V Hoffmann-Martinot, **Gestion moderniste à Nîmes** déjà cité et Clark T, Hoffmann-Martinot V, Nevers JY, *L'Innovation municipale à l'épreuve de l'austérité budgétaire: rationalisation des services publics et contraintes politiques*, rapport pour le Plan Urbain, 1987.

⁴² Clark T et L Ferguson, **City Money**, déjà cité.

⁴³ Pour l'étude comparative Albi/Castres/Montauban, voir: *Gestion municipale et stratégies hégémoniques, Espaces et Sociétés*, 34-35, 1980 et *Villes moyennes, trois municipalités en quête de changement, Société française*, 5, 1982.

changement de l'équipe municipale. Mes travaux sur l'évolution de la gestion municipale à Toulouse en longue période (1880-1980) font apparaître une association assez nette entre un changement significatif des politiques municipales et le renouvellement de l'équipe dirigeante à trois reprises : en 1906, 1925 (changements politiques de droite à gauche) et en 1959 (stabilité politique, maire socialiste et coalition de type Troisième Force). Mais à l'inverse on observe une réelle continuité dans les orientations de la gestion municipale en dépit d'un changement de maire associé à un changement politique (de gauche vers la droite) en 1912, 1919 et 1971. Par ailleurs, un cas de "succession familiale" (en 1983) est suivi d'un virage assez net de la politique municipale.⁴⁴ Il est clair qu'un effet pertinent et spécifique d'un changement d'équipe municipale sur les politiques locales n'intervient que lorsqu'un certain nombre de conditions structurelles et conjoncturelles sont rassemblées. L'importance de la bureaucratie municipale (élément de continuité), les contraintes budgétaires héritées des gestions passées, l'influence de la politique étatique et des retombées fiscales de la situation économique constituent probablement les principaux facteurs qui renforcent ou empêchent l'effet du renouvellement de l'équipe municipale.

Tableau 3 : changements politiques et dépenses municipales dans trois villes moyennes de 1971 à 1977 et de 1977 à 1983

	Changement politique	Croissance des Dépenses de fonctionnement (a)	Croissance des dépenses d'équipement (b)
1971			
Albi	Non	145	109
Castres	Oui	179	205
Montauban	Non	137	89
1977			
Albi	Oui	188	148
Castres	Oui	147	87
Montauban	Non	123	93

a) indice 100 à la date de l'élection précédente: 1971 pour 1977 et 1977 pour 1983

b) en moyenne annuelle sur l'ensemble des six ans du mandat, indice 100 pour le mandat précédent.

Le cas des municipalités rurales

En milieu rural, la situation est quelque peu différente. Les gestions et les politiques municipales ne s'inscrivent pas dans le même système de contraintes. La configuration des compétitions et les processus de renouvellement des maires, et au delà les modes de régulation des politiques locales, présentent de fortes particularités.⁴⁵ La rhétorique du

⁴⁴ Nevers JY, *Budgets communaux et gestion municipale à Toulouse de 1945 à 1980*, **Revue géographique des Pyrénées et du Sud Ouest**, 54:1, pp 31-50, 1983. Nevers JY, *Municipalités et politiques urbaines au tournant du siècle, le cas de Toulouse (1890-1930)*, Séminaire Plan Urbain, 1989.

⁴⁵ Nevers JY, *Entre consensus et conflits, la configuration des compétitions aux élections municipales dans les communes rurales*, **Revue française de sociologie**, 33, 1992, pp 391-416. et Nevers JY., *La participation aux élections municipales dans les communes rurales*, in Hervieu (édit) **Les agriculteurs français aux urnes**, L'Harmattan, 1992.

changement et de l'innovation est moins massive. Bien qu'il représente un type identifié depuis longtemps, le maire rural innovateur est plutôt un maire atypique.⁴⁶ Le profil du maire innovateur se définit avant tout par contraste et opposition avec le profil du maire normal dont de nombreuses études ont tracé les principaux traits : *Pater familias*, chef d'orchestre (Mark Kesselman, 1967) dont la fonction est d'entretenir le patrimoine communal et de maintenir les conditions sociales du "vivre ensemble". Sa rationalité s'oppose à l'innovation car celle-ci est par définition perturbatrice des équilibres locaux. En forçant le trait, on pourrait comparer le maire rural innovateur à un « mutant » qui apparaît dans des circonstances exceptionnelles lorsque se sont déréglés les mécanismes de reproduction à l'identique ou d'évolution par adaptation progressive. Mais son élection puis son action si elle est jugée positive par les électeurs contribuent par la suite à modifier les normes communautaires de sélection des futures maires et d'évaluation de leurs initiatives, leur ouvrant ainsi des possibilités nouvelles de changement moins brutales mais moins risquées.

Les travaux de Jeanne Becquart-Leclercq montrent que le modèle traditionnel - qu'elle appelle "routinier-passéiste"- se rencontre aussi dans les bourgs et les petites villes, c'est-à-dire en fait dans des collectivités locales où l'interconnaissance et les modes de sociabilité communautaire restent une composante déterminante de la structuration des processus politiques locaux.⁴⁷ Par contraste, Jeanne Becquart-Leclercq distingue deux autres modèles de leadership, tous deux orientés vers le changement mais avec des performances très différentes. Dans le modèle circulaire bloqué, le maire applique une conception volontariste, autoritaire, hiérarchique et solitaire du pouvoir dans une société locale qui est perçue comme inerte, indifférenciée et passive. Ce modèle reproduit en fait au niveau communal les caractéristiques du "phénomène bureaucratique" analysé par Crozier (Crozier M, 1965). Le modèle "coopératif innovateur" met en pratique une toute autre "rationalité mayorale" fondée sur la concertation, la coopération, la participation et la négociation. Les divergences et les conflits ne sont pas niés mais intégrés dans le processus décisionnel. Jeanne Becquart-Leclercq montre que son modèle innovateur a des performances très nettement supérieures en termes d'équipement et de développement local (l'indicateur est un niveau d'équipement).

La rationalité d'action du maire entrepreneur que décrit Alain Faure n'est pas très éloignée du modèle "coopératif-innovateur" de Jeanne Becquart-Leclercq. Ce maire se distingue par une stratégie qui lui permet de mobiliser toutes les ressources nécessaires à la réussite de son entreprise de développement local: un capital relationnel, des réseaux, la coopération intercommunale. Malheureusement Alain Faure ne teste pas empiriquement les effets de l'élection des maires entrepreneurs sur la gestion municipale et le développement local. De fait il est impossible de distinguer ce qui ressort d'un discours volontariste ou d'une simple rhétorique de changement de ce qui relève de l'application réelle de la politique nouvelle qui est affichée.

⁴⁶ Voir par exemple : Souchon MC, **Le maire élu local dans une société en changement**, Cujas, 1968.

⁴⁷ Becquart-Leclercq Jeanne, **Paradoxes du pouvoir local**, PFNSP, 1976 (chapitre 4).

Des enquêtes sur les maires ruraux de la région Midi-Pyrénées montrent que la présence à la tête d'une municipalité d'un maire nouvellement élu est associée effectivement à une orientation plus dynamique de la gestion communale et à une plus large ouverture à l'innovation dans différents domaines comme la coopération intercommunale ou la planification du territoire communal.⁴⁸ Ces résultats confirment ceux de nombreuses études de cas qui mettent en évidence de façon précise, mais le problème de la généralisation est posé, les effets réels des changements de maires sur les gestions municipales dans les communes rurales et les petites villes. On peut citer l'étude récente de Lynne Bernier sur Créon, commune suburbaine de l'agglomération de Bordeaux et qui conclut sans ambiguïté: "*most of Creon's policy successes in last decade ... are the product of Mr Caumont's leadership ... The key event in the town's recent history was 1977 municipal election not the 1982 Defferre reforms*".⁴⁹ Ce sera provisoirement le mot de la fin.

⁴⁸ R. Bages et JY. Nevers, *Maires et communes rurales à l'heure de la décentralisation*, Rapport de recherche; ERMOPRES-GREMAR, 1986, Alain Blanc, *Facteurs déterminants de l'attitude des maires et des conseillers généraux par rapport à la coopération intercommunale*, Mémoire de stage, ERMOPRES, 1992. Denis Salles, *Politiques publiques et décentralisation, les Plans d'occupation des sols dans les communes rurales*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse le Mirail.

⁴⁹ Bernier Lynne L, *Local innovation under constraint: the case of Créon*, communication à l'**American Political Science Association**, The Palmer House Hilton, Chicago, 3-6 septembre 1992.