



HAL
open science

Les maires urbains face à la crise

Vincent Hoffmann-Martinot, Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Vincent Hoffmann-Martinot, Jean-Yves Nevers. Les maires urbains face à la crise. Les Annales de la Recherche Urbaine, 1985, 28, pp.121-133. 10.3406/aru.1985.1208 . halshs-00274108

HAL Id: halshs-00274108

<https://shs.hal.science/halshs-00274108>

Submitted on 4 May 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les maires urbains face à la crise

Monsieur Vincent Hoffmann-Martinot, Monsieur Jean-Yves Nevers

Citer ce document / Cite this document :

Hoffmann-Martinot Vincent, Nevers Jean-Yves. Les maires urbains face à la crise. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°28, 1985. Pouvoirs locaux. pp. 121-132;

doi : <https://doi.org/10.3406/aru.1985.1208>

https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1985_num_28_1_1208

Fichier pdf généré le 08/09/2020

Zusammenfassung

Die Bürgermeister angesichts der Krise. Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern hat Frankreich die Auswirkungen der Krise nicht an die Kommunen weitergegeben. Daher wurde hier bis vor kurzem die Ausdehnung des Bereichs örtlicher öffentlicher Dienstleistungen vorangetrieben. Zwar wurden Rationalisierungsmaßnahmen inzwischen getroffen, Privatisierung aber blieb bisher ausgespart und wird nur von wenigen angestrebt. Kann das christlich-soziale und sozialistische Erbe in der Stadtverwaltung bei begrenzten Ressourcen und ohne Wachstum legitimerweise fortgeführt werden ?

Résumé

Les maires urbains face à la crise. Contrairement aux pays anglo-saxons, l'Etat français n'a pas répercuté les effets de la crise sur les collectivités locales. La France a donc poursuivi jusque très récemment l'expansion du service public local. Si des mesures de rationalisation ont été prises, la privatisation reste à venir et n'est souhaitée que par certains. Mais le modèle de gestion urbaine hérité du christianisme social et du socialisme municipal peut-il perdurer avec des ressources limitées et en l'absence de la croissance qui le légitimait ?

Abstract

The urban mayors faced with crisis.

Unlike the anglo-saxon countries the French state did not pass the effects of the crisis on the local communities. So France — till recently — kept spreading the local public service. If some rationalized measures were taken, putting into private hands is hoped only by a few. But can the example of urban management inherited from the social christianism and local socialism last with limited resources and without the growth which used to justify it ?

Resumen

Los alcaldes urbanos frente a la crisis.

Contrariamente a lo que pasa en los países anglosajones el Estado francés no hizo repercutir los efectos de la crisis sobre las colectividades locales. La expansión de los servicios públicos locales siguió, en Francia, hasta hace muy poco tiempo. Si se tomaron algunas medidas de racionalización, falta que llegue la privatización, y ésta no es deseada por todos. Pero el modelo de administración urbana heredado del cristianismo social y del socialismo municipal podrá perdurar con recursos limitados, y en ausencia del crecimiento económico que le daba legitimidad ?

Les maires urbains face à la crise

Vincent Hoffmann-Martinot, Jean-Yves Nevers

Depuis une dizaine d'années, une abondante littérature s'est développée, notamment aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, sur le thème de la « crise fiscale » et du « stress fiscal ». La crise économique provoque l'émergence d'un déséquilibre durable entre un processus d'accroissement des dépenses difficilement maîtrisable, qui prolonge les tendances passées, et un processus de raréfaction des ressources devenues beaucoup moins aisées à mobiliser.

De très nombreuses études empiriques ont cherché à mettre en évidence les principaux mécanismes de l'apparition de ces tensions financières : croissance des dépenses sociales liées au chômage et à la « nouvelle pauvreté », logique organisationnelle du fonctionnement des administrations locales dominée par la « tyrannie du *statu quo* » ou les stratégies autonomes des bureaucraties « budgétivores », jeu concurrentiel des groupes de pression, clientélisme et patronage politique, diminution de la richesse fiscale dans les régions en désindustrialisation et dans les grandes villes à la suite de l'exode des couches aisées vers les communes suburbaines, réduction des aides et transferts de l'Etat central, développement de mouvements sociaux « antifiscaux ». L'accentuation des contradictions entre les besoins et les demandes des groupes sociaux les plus touchés par la crise et les intérêts des couches moyennes et supérieures revendiquant une diminution des prélèvements fiscaux, l'accroissement des tensions entre les gouvernements locaux et le pouvoir central, la montée des protectionnismes localistes et l'accentuation de la ségrégation sociale sont quelques-unes des principales manifestations politiques et sociales de la « crise fiscale ».

Cette crise présente, à l'évidence, une gravité et des caractéristiques très différentes selon les pays. Elle provoque aussi à l'intérieur de ceux-ci de nouvelles différenciations entre villes et régions. Mais, en dépit de la diversité de ses manifestations locales et nationales, la généralisation des politiques gouvernementales d'austérité cherchant à contrôler les dépenses et les prélèvements fiscaux locaux, l'influence grandissante des idéologies néolibérales expliquent largement que, dans presque tous les pays, l'enjeu des débats suscités par la crise financière locale soit la mise en question de l'Etat-providence, des compromis sociaux qu'il organise et du rôle qu'ont joué les collectivités locales dans son développement. Sur ce point, il faut noter que si, dans certains pays comme la Grande-Bretagne, les coups portés par le gouvernement conservateur contre l'Etat-providence passent par une remise en cause brutale de l'autonomie des gouvernements locaux, ailleurs, aux Etats-Unis mais aussi dans un pays classique de *welfare* comme le Danemark, ils peuvent être associés à des politiques décentralisatrices qui, dans le cadre d'une stratégie plus globale de dérégulation étatique, visent à remettre en cause la logique redistributive du financement public de la consommation collective.

L'analyse des stratégies locales de réponse à la crise fiscale met en évidence la similitude des choix et des enjeux auxquels les responsables locaux sont confrontés. Mesurant les limites d'ajustements

financiers purement conjoncturels, les gouvernements locaux s'engagent dans un processus d'innovation organisationnelle et technologique pour accroître la productivité des services et freiner l'augmentation des coûts de fonctionnement. Mais, au-delà de ces politiques de modernisation, apparaissent, portées par la vague néolibérale, des stratégies plus radicales de « retranchement » et de privatisation, présentées non seulement comme des solutions techniques et financières à la crise fiscale, mais comme les orientations majeures d'un nouveau modèle de gestion locale qui déstabilise les bases mêmes de la « commune-providence » et remet en cause le processus d'élargissement continu de la consommation collective dans sa forme « publique » non marchande. Ces stratégies peuvent trouver — pas seulement aux Etats-Unis — une large base sociale mobilisée dans les mouvements de révolte antifiscaux.

Nous présentons ici quelques éléments d'évaluation de la situation française, en nous appuyant sur les premiers résultats d'une recherche en cours réalisée dans le cadre d'un programme comparatif international¹. Il s'agit d'abord, à partir des données financières disponibles, d'apprécier en quoi la conjoncture nouvelle ouverte par la crise économique depuis 1975 a modifié les conditions et les enjeux de la gestion locale. Les premiers résultats d'une enquête directe réalisée auprès des municipalités des communes de plus de 20 000 habitants nous permettront ensuite d'évaluer la façon dont les maires perçoivent aujourd'hui la situation financière de leur commune et comment ils conçoivent les grandes orientations de leur stratégie de gestion.

Quelle crise ?

En France, la notion de « crise » appliquée à la gestion financière locale n'a pas la virginité scientifique et la fraîcheur idéologique des concepts anglo-saxons de *fiscal crisis* ou de *fiscal stress*. Tocqueville écrivait déjà que « l'Etat centralisateur tend volontairement à maintenir les communes dans l'impécuniosité » et, depuis le début du siècle, les élus locaux ont toujours exprimé publiquement la situation financière de leur commune en termes de crise, dénonçant du même coup les responsabilités de l'Etat et l'inadaptation du système fiscal local. Ce débat est une donnée permanente et quasi rituelle des rapports Etat-collectivités locales.

A priori, on peut distinguer plusieurs modèles de crise, selon que leur logique principale tient à un accroissement particulièrement brutal des dépenses, à une forte réduction des transferts de l'Etat ou à une dégradation sensible de la richesse fiscale locale. Il est clair que ces trois logiques peuvent apparaître simultanément et cumuler leurs effets : la situation financière des communes urbaines dans l'entre-deux-guerres est un bon exemple d'une conjoncture où se cumulent les effets de ces trois crises². La période des années cinquante et soixante est caractéristique d'une situation où se conjuguent des tensions liées, d'une part, à l'explosion des besoins et des demandes sociales accompagnant la croissance économique et urbaine vigoureuse et, d'autre part, à une politique de l'Etat visant à freiner ses transferts aux collectivités locales et à limiter leur accès au marché des

1. Intitulée *les Stratégies politico-financières des municipalités urbaines*, cette recherche bénéficie d'une aide financière du ministère de la Recherche, dans le cadre des Actions concertées « Collectivités locales et décentralisation ». Réalisée par J. Becquart-Leclercq, V. Hoffmann-Martinot, P. Kukawka et J.-Y. Nevers, elle s'inscrit dans le cadre d'une recherche comparative internationale intéressant environ une vingtaine de pays et coordonnée par T. N. Clark. Plusieurs aspects de cette recherche sont présentés dans V. HOFFMANN-MARTINOT, *Austérité fiscale et innovation municipale à l'heure de la décentralisation* ; J.-Y. NEVERS, « Management and Change in French Cities. The Transformation of the "Welfare Commune" », in *Urban Innovation as Response of Urban Fiscal Stress*, T. N. Clark, G. M. Hellstern, G. Martinotti ed., Berlin, 1985 ; V. HOFFMANN-MARTINOT, *les Stratégies politico-financières des municipalités face à la crise en France et en RFA*, communication présentée au congrès de l'Association française de science politique, Grenoble, 25-28 janvier 1984 ; J.-Y. NEVERS, *Approche de la "crise fiscale" et des stratégies locales dans les communes françaises*, conférence européenne du projet Fiscal Austerity and Urban Innovation, Lausanne, octobre 1984 ; J.-Y. NEVERS, *Trends in French Local Government. Towards Fiscal Stress ?*, conférence internationale « Production, Welfare and Mass Behaviour in Urban Politics », Copenhague, 9-11 mai 1985.

2. J.-Y. NEVERS, *Stress, Stress, stress. Une municipalité face à la crise fiscale, à la crise économique et à la crise urbaine entre 1910 et 1940*, communication à la conférence internationale « Crise et Politiques locales », Paris, 18-20 octobre 1984.

capitiaux pour orienter les dépenses publiques vers le financement direct d'opérations marquantes d'aménagement du territoire et des politiques industrielles sectorielles. Cette conjoncture est marquée par des relations de plus en plus conflictuelles dont l'enjeu est le partage du financement public entre le soutien direct à l'accumulation capitaliste et l'élargissement des consommations collectives sociales dont les municipalités ont eu principalement la charge. Au tournant des années soixante-dix, l'amorce d'un désengagement financier de l'Etat (les subventions d'équipement sont en diminution sensible), le niveau élevé de l'endettement des communes urbaines, l'accélération de la croissance des dépenses de fonctionnement et l'accentuation des pressions politiques, à travers les mouvements sociaux et les « luttes urbaines » notamment, expliquent l'aggravation des tensions dont témoignent alors les débats politiques et les études sur la situation financière locale³. A cet égard le livre blanc sur les finances locales intitulé *les Grandes Villes devant l'avenir*, publié en 1976 par l'Association des maires des grandes villes, représente une expression politique très significative de cette conjoncture, non seulement par la vigueur exceptionnelle de la protestation collective des maires (en dehors des clivages partisans) et la richesse des données présentées à l'appui, mais aussi parce qu'il paraît dans une période de transition où la crise économique naissante n'est pas prise en compte comme un élément nouveau susceptible de modifier les tendances passées.

Dix ans après la publication du livre blanc, on peut au moins avancer une conclusion indiscutable : les maires n'ont pas mis la clé sous la porte, comme ils menaçaient de le faire et, si l'on en juge par la progression régulière de la fiscalité locale, plusieurs « seuils de tolérance » (en fait un chaque année, excepté les années d'élection) ont déjà été franchis. Plus sérieusement, on peut constater un certain désamorçage des conflits entre le pouvoir central et les élus locaux entre 1975 et 1983. Il faut attendre en effet ces deux dernières années pour voir resurgir avec une certaine vigueur le vieux monstre de la crise des finances locales. La crise économique aurait-elle atténué la crise financière locale ?

Sans provoquer, comme dans d'autres pays, une franche rupture, la conjoncture de récession économique ouvre un chapitre nouveau dans l'évolution des finances locales, qui se manifeste d'abord par une décélération du rythme d'accroissement des dépenses locales. Celui-ci, exprimé en moyenne annuelle et en francs constants, passe de 7 % environ entre 1972 et 1976 à 4 % en 1976 et 1981 (tableau 1). Mais le fait le plus significatif, désormais bien établi, est l'évolution divergente des charges de fonctionnement dont la croissance reste élevée et des dépenses d'équipement qui, après une forte hausse en 1975-1976, diminuent, puis se stabilisent.

De 1972 à 1978, les dépenses de fonctionnement des communes évoluent à un rythme élevé, proche de 10 % en volume. A partir de 1978, ce rythme se ralentit, mais, semble-t-il, essentiellement du fait de l'accélération de l'inflation mal anticipée par les municipalités. On le sait, la forte progression des dépenses de fonctionnement s'explique surtout par les charges supplémentaires induites par le volume et la nature des équipements nouveaux réalisés dans les années soixante. On constate en effet que ce sont les dépenses des services sociaux, culturels et sportifs qui augmentent le plus (26 % des dépenses en 1975, 32 % en 1982 dans les communes de plus de 10 000 habitants). Ces équipements entraînent des coûts de fonctionnement élevés (équivalant, par exemple, à 23 % de l'investissement initial pour une crèche, à 36 % pour une bibliothèque). D'une façon générale, il est important de noter que, en matière de charges de fonctionnement, la conjoncture des années 1975-1983 n'a pas modifié sensiblement les mécanismes de leur croissance. Les éventuels gains de productivité liés à la modernisation des appareils municipaux (informatisation, économie d'énergie, meilleure qualification du personnel...) ne semblent pas avoir produit des effets significatifs. Par ailleurs, dans leur très grande majorité, les équipes municipales n'ont pas engagé — comme aux Etats-Unis, par exemple — des politiques systématiques de compression des dépenses et de « retranchement ». Il est vrai que sur ce point, on le verra, de nouvelles attitudes apparaissent, que peut-être traduisent les récentes estimations concernant l'évolution en 1984 et 1985 des dépenses de fonctionnement et qui montrent une décélération considérable de leur rythme d'accroissement. En

3. Entre autres, et particulièrement révélateur de la problématique politique de cette crise, J. DE SAVIGNY, *l'Etat contre les communes*, Editions du Seuil, Paris, 1971 ; également, *l'Administration des grandes villes*, Cujas, Paris, 1977, chap. 9 ; et, bien sûr, *les Grandes Villes devant l'avenir*, livre blanc sur les finances locales, Association des maires des grandes villes, 1976.

tout cas, l'importance prise par le budget de fonctionnement dans les dépenses locales (70 % des dépenses totales contre 60 % dix ans auparavant) indique une modification des enjeux de la gestion financière locale et même, au-delà, des enjeux locaux.

La stagnation des dépenses d'investissement constitue l'aspect le plus nouveau de l'évolution des dépenses locales depuis 1976. Les fluctuations qui s'observent obéissent, comme l'a montré A. Guengant, à un « cycle électoral » dont les effets réguliers sont aisément repérables sur la longue durée⁴. La programmation des dépenses d'équipement répond à deux objectifs : inaugurer le maximum d'équipements à la veille des élections tout en freinant la pression fiscale. Ces impératifs expliquent la concentration des dépenses dans les deux ou trois années précédant les échéances électorales, puis leur stabilisation, période de reconstitution des capacités de financement.

Ces fluctuations permettent d'évaluer en quelque sorte l'emprise des décisions politiques sur l'évolution des masses financières dans le court terme. Toutefois, l'ampleur de la baisse qui accompagne les élections de 1977 et la longueur de la phase de stabilisation qui suit, de même que la reproduction de cette évolution en 1983-1985, s'inscrivent dans une tendance lourde à la stagnation ou plutôt à la stabilisation des dépenses d'investissement. Cette tendance est d'ailleurs beaucoup plus prononcée dans les grandes villes. Même si cela est devenu une constatation banale, il faut fortement souligner que cette tendance, perceptible dans les grandes villes dès le début des années soixante-dix, constitue un phénomène tout à fait nouveau et inédit depuis l'entre-deux-guerres. Ajoutons cependant qu'en comparaison avec la plupart des autres pays industrialisés l'infléchissement des dépenses en capital est beaucoup moins marqué en France : entre 1974 et 1983, les villes britanniques ont réduit leurs dépenses en capital de plus de 7 % chaque année en termes réels⁵. De plus, il est important de noter que la répartition des dépenses d'investissement directes des communes de plus de 10 000 habitants est restée à peu près stable (tableau 2). La diminution relative des dépenses dans les secteurs de l'éducation, du sport et de la culture est essentiellement attribuable à la baisse des investissements en équipements scolaires qui s'inscrit dans une tendance plus ancienne. En fait, la conjoncture 1975-1983 ne fait pas apparaître une modification significative des choix d'investissement des municipalités.

Peut-être faut-il voir là un effet de l'importance accrue des dépenses affectées à l'entretien et à la rénovation des équipements existants. A. Guengant estime que la part de la « consommation de capital fixe » (indicateur des coûts d'amortissement des équipements) dans le total des dépenses d'investissement directes des administrations publiques locales est passée de 22 % en 1975 à plus de 37 % en 1982. Ces « dépenses récurrentes d'équipements » masquent l'« ampleur de la chute réelle de l'investissement net », qui aurait baissé de plus de 32 % en volume entre 1975 et 1982⁶. L'inertie plus grande des dépenses d'investissement et la moindre part qu'elles occupent dans l'ensemble des dépenses locales réduisent sensiblement les marges de manœuvre des équipes municipales. En deçà d'un certain seuil d'investissement, la simple maintenance des équipements n'est plus assurée, et l'on imagine aisément les effets à terme d'un sous-investissement prolongé. Rappelons également les incidences considérables des investissements locaux sur l'évolution de larges secteurs de l'économie.

Au total, la stabilisation des dépenses d'équipement apparaît bien comme la tendance la plus significative de l'évolution des politiques locales dans la conjoncture des dix dernières années. Quels en sont les déterminants ? S'agit-il de l'effet d'un resserrement des contraintes financières liées à une limitation des ressources ? Ou plutôt la conséquence d'une réduction des besoins et des demandes sociales ? Peut-on parler de stratégies volontaristes d'adaptation à la conjoncture de récession ? S'il est difficile de répondre à ces questions d'une façon précise, on peut cependant évoquer quelques aspects de la dynamique des politiques locales concernant en particulier les conséquences de la politique étatique, de l'évolution de l'urbanisation et des changements politiques locaux.

4. Voir les chroniques d'Y. Fréville, A. Guengant, J.-M. Uhaldeborde, « Economie et Finances locales », in *Annuaire des collectivités locales*, LITEC, publication annuelle du G.R.A.L.

5. C. G. PICKVANCE, *Economic Crisis and the Political Challenge to Local Government in Britain. 1979-1984*, communication pour la conférence « Crise et Politiques locales », Paris, 18-20 octobre 1984. (Traduction française *supra*, p. 80.) Sur la Grande-Bretagne, voir également R. ROSE, E. PAGE, *Fiscal Stress in Cities*, Cambridge University Press, 1982.

6. A. GUENGANT, « Economie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, 1984.

Austérité douce

Constatons d'abord que la conjoncture ouverte en 1975 par la crise économique ne s'est pas accompagnée d'une déstabilisation de la structure des ressources communales. La répartition des recettes totales (hors emprunts) entre ressources d'origine locale et transferts reçus de l'Etat et des autres collectivités locales est restée remarquablement stable (tableau 3). On observe même une légère progression de l'apport des dotations externes, qui prolonge une tendance antérieure. A cet égard, la France est un des rares pays industrialisés où la part des transferts étatiques dans les ressources locales n'a pas diminué⁷.

Cette stabilité globale recouvre néanmoins certaines modifications importantes, car elles concernent des aspects politiquement sensibles des ressources locales : c'est le cas, bien entendu, des impositions directes, dont la croissance a été supérieure à celle de l'ensemble des recettes, en particulier de la principale dotation de fonctionnement, le VRTS (versement représentatif de la taxe sur les salaires), puis la DGF (dotation globale de fonctionnement). L'augmentation de la part des produits des impôts directs a en fait « compensé » la diminution relative de l'apport d'autres recettes locales (impôts directs, produits d'exploitation notamment) de même que celle des subventions d'équipement a contrebalancé la stagnation relative des transferts de fonctionnement. Mais l'augmentation de la part relative des produits fiscaux, beaucoup plus marquée dans les communes de plus de 10 000 habitants, ne signifie pas un accroissement proportionnel de la pression fiscale : il existe en effet, comme l'a montré J.-M. Uhaldeborde⁸, un écart croissant entre le produit des impôts acquittés par les contribuables et le produit reçu par les collectivités locales, dont une part de plus en plus grande est prise en charge par le budget de l'Etat (notamment en ce qui concerne la taxe professionnelle).

7. H. WOLMAN, M. GOLDSMITH, *Local Government Fiscal Behavior and Intergovernmental Finance in a Period of Slow National Growth. A Comparative Analysis*, communication au Congrès mondial de l'IPSA, Paris, 15-20 juillet 1985.

8. J.-M. UHALDEBORDE, « Economie et finances locales », in *Annuaire des collectivités locales*, 1984.

1. Evolution annuelle des dépenses communales. 1972-1983.
(Budget principal.-En %)

	DÉPENSES TOTALES (1)	DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT		DÉPENSES DIRECTES D'INVESTISSEMENT	
		(1)	(2)	(1)	(2)
1973	5,9	5,9	17	5,6	16
1974	1,2	2,8	22	1,2	20
1975	13,7	14,8	22	11,9	19
1976	5,4	6,4	17	7,7	19
1977	2,7	8,8	17	-8,1	-1
1978	5,2	8,5	16	-1,8	5
1979	4,7	4,4	16	1,8	13
1980	1,2	2,4	15	1,4	14
1981	5,4	4,2	18	12,2	28
1982	5,2	4,4	17	10,3	21,5
1983	5,2	8,6	18	-1	7,8
1972-81	6	8,3		3,3	
1972-76	7,1	8,2		5,7	
1976-81	4,1	6,3		1	
1981-83	5,4	6,7		2,3	

(1) Francs constants. (2) Francs courants (arrondis).

2. Fonctionnement et investissements. 1975, 1982
(Plus de 10 000 habitants.-En %)

	1975	1982
<i>Dépenses de fonctionnement</i>		
voirie, réseaux	23,2	20,3
justice, police	3,4	4,4
enseignement	24,5	21,3
sport, culture	12,9	15,5
services sociaux	21,2	24,4
services économiques	14,8	13,8
<i>Dépenses d'investissement</i> (Programmes communaux)		
bâtiments communaux	9	11,1
voirie, réseaux	27,9	27,6
éducation, sport, culture	36,4	34,4
services sociaux	4,1	4,7
transports	4	5
urbanisme	12,9	12,1
autres	5,7	5,1

3. Répartition des ressources communales. 1972, 1976, 1981
(Budget principal.-En %)

	1972	1976	1981
<i>Ressources locales</i>	59	58,9	57,5
impôts directs	38	38,6	40,1
impôts indirects	5,1	4,3	2,9
produits d'exploitation	9,2	9,1	8,6
autres	6,8	6,9	5,9
<i>Transferts de l'Etat</i>	33,9	34,5	35
VRTS, DGF	27,4	27,4	27
autres transferts de fonctionnement	2,5	2,6	2,6
subventions d'équipement	4	4,5	5,5
<i>Autres transferts</i>	7	6,6	7,5

Sources. TABLEAU 1. *Les Finances du secteur public local*, ministère de l'Economie et des Finances, La Documentation française ; pour les années 1982 et 1983 : *Démocratie locale*, DGCL, ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, février-mars 1985, n° 37. — TABLEAU 2. *Guide des ratios des communes de plus de 10 000 habitants*, ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, La Documentation française, 1977 et 1984. — TABLEAU 3. *Les Finances du secteur public local*, ministère de l'Economie et des Finances.

D'une façon générale, on peut dire que la stabilisation des dépenses communales d'investissement ne semble pas relever d'un resserrement significatif des contraintes financières liées à la politique étatique. Certes, les politiques gouvernementales, faisant alterner des phases de relance (1974-1975, 1981-1982) et des périodes d'austérité ou de rigueur, ont eu des incidences sur la dynamique des dépenses locales d'équipement. A peu près synchronisées avec le « cycle électoral », elles en ont amplifié les effets : on le constate, par exemple, en 1975-1976, années pendant lesquelles l'abondance des prêts et la création du Fonds d'équipement des collectivités locales (F E C L) ont sensiblement accru les capacités de financement des communes. Si, après 1976, la forte hausse des taux d'intérêt et une certaine rétraction du volume des prêts à taux réduits ont pu constituer une évidente contrainte, celle-ci ne semble pas pouvoir être considérée comme un déterminant décisif de la stabilisation des dépenses d'investissement. En comparaison avec d'autres pays où les politiques d'austérité se sont traduites par une réduction parfois drastique des aides de l'Etat central (ou des autres échelons intermédiaires), la politique du gouvernement Barre entre 1976 et 1981 a, sur ce plan, épargné les collectivités locales. Les élus locaux ont même obtenu la création du Fonds de compensation de la T V A (F C T V A) qui a accru le volume des subventions d'équipement dans une proportion importante et qui, préfigurant la politique de globalisation des aides de l'Etat, a permis aux municipalités de réduire sensiblement leur taux d'épargne et par conséquent de freiner l'augmentation des contributions directes. L'épargne dégagée au budget de fonctionnement est en effet passée de 20 % des recettes courantes à 12 % en 1981. Ajoutons que cette épargne, restée stable en francs constants, n'a autofinancé qu'une part très réduite des dépenses d'équipement : dans les communes urbaines de plus de 10 000 habitants, pendant trois années (1977, 1978, 1979), elle a été insuffisante pour couvrir les dépenses d'investissement indirectes (remboursement des emprunts en capital). Au total, plus que la politique étatique, c'est avant tout la politique fiscale des municipalités qui semble avoir constitué l'élément décisif de la régulation des politiques communales d'équipement de 1975 à 1983.

Il est clair cependant que la politique d'austérité conduite entre 1976 et 1981, même si elle ne s'est pas traduite directement par une limitation significative des aides étatiques comme dans d'autres pays, a créé des conditions nouvelles rendant beaucoup plus difficile la mobilisation de ressources fiscales supplémentaires pour équilibrer la croissance des charges de fonctionnement et réaliser de nouveaux équipements. Beaucoup de municipalités conservatrices ont payé par une défaite électorale l'austérité barriste et, après 1977, tous les élus ont dû réviser en baisse les promesses électorales. Le même scénario se reproduit en 1983, mais ce sont les municipalités de gauche qui font alors les frais de la politique de rigueur. Remarquons que l'actuelle équipe gouvernementale semble vouloir aller plus loin que les précédentes pour faire prendre en compte les objectifs de sa politique d'austérité, en particulier pour obliger les municipalités à réduire leur part dans les prélèvements obligatoires : en témoigne la tentative de geler 2 % des recettes des collectivités locales dans le cadre de la préparation du budget de 1985. Le prompt retrait de cette proposition émanant de la commission des finances de l'Assemblée nationale montre les limites des capacités d'action du gouvernement face à l'hostilité quasi unanime des élus locaux.

D'une façon générale, l'actualité politique témoigne d'une réactivation des tensions entre les élus locaux et le pouvoir central depuis 1983. Elle n'est pas la simple conséquence de la mobilisation des partis d'opposition : elle est due aussi à une réelle aggravation des difficultés financières des communes. En 1984, les municipalités ont dû « payer la note » des élections de 1983 en compensant la moindre progression des impôts votés à la veille des élections par une hausse forte, d'autant plus difficile à faire accepter qu'elle se situe dans une année de ralentissement de la hausse des prix et de baisse du pouvoir d'achat. Mais l'élément le plus nouveau est sans doute la stagnation des dotations étatiques, en particulier de la D G E (dotation globale d'équipement). En 1983 et 1984, la masse globale de celle-ci versée aux communes a progressé moins vite que la hausse des prix : 8,8 % contre 9,6 % en 1977, 6,9 % contre 7,6 % en 1984 — tendance qui semble se prolonger en 1985. Aussi la part des dépenses de fonctionnement couverte par la D G F est-elle en diminution très sensible : stable depuis 1976 autour de 36 %, elle tombe à 32,4 % en 1983 et à un niveau sans doute inférieur en 1984. Confrontés également au blocage des tarifs des services locaux, les élus sont placés devant une alternative claire : augmenter à nouveau la pression fiscale ou réduire les dépenses. D'après les

premières estimations de la Caisse des dépôts pour l'année 1985, il semble que les municipalités se soient engagées dans un processus de réduction des dépenses et notre enquête directe confirme cette orientation.

Une réduction des besoins ?

Le dernier recensement de la population a montré l'ampleur d'une tendance au ralentissement de la croissance urbaine dans le cadre d'une moindre progression de la population totale. La population des communes de plus de 10 000 habitants est restée stable. Ce mouvement recouvre en fait un double processus qui prolonge, en les accentuant, les tendances passées : l'extension de l'urbanisation aux marges des agglomérations se poursuit, tandis que s'accroît la dépopulation des communes centres et, dans les grandes villes, des communes de la première couronne anciennement urbanisées. L'élément nouveau de ces dix dernières années est sans doute la généralisation de ces processus à presque toutes les villes françaises, y compris les villes moyennes. Seule la population des communes de 10 000 à 20 000 habitants connaît un taux de croissance élevé — plus de 5 % par an ; celle des communes de plus de 50 000 habitants diminue, comme diminue le nombre de ces communes. Entre 1975 et 1982, plus de la moitié (53,3 %) des communes de plus de 10 000 habitants ont vu leur population baisser (contre 22 % entre 1968 et 1975) ; moins du quart ont connu une croissance relativement élevée, supérieure à 1 % (contre 52 % entre les deux précédents recensements). Dans certaines régions, de vieilles implantations industrielles, le ralentissement de la croissance urbaine et la régression de la croissance de nombreuses villes sont directement liés non seulement à l'exode des populations vers les lointaines banlieues, mais aussi à la déstructuration du tissu économique.

Ce processus s'accompagne d'une baisse considérable des investissements publics et privés dans le logement : le nombre de logements construits passe de 500 000 en 1975 à 330 000 en 1983. Ces logements moins nombreux sont aussi moins fréquemment implantés dans les opérations d'urbanisme concerté, dont les effets induits sur les budgets d'investissement des communes sont, du moins dans le court terme, beaucoup plus importants que ceux liés à l'urbanisation diffuse qui « parasite » les équipements existants⁹.

L'allègement des dépenses locales d'équipement spécifiquement lié au ralentissement de la croissance urbaine et aux nouvelles formes d'urbanisation reste difficile à évaluer. Il paraît cependant peu discutable : l'évolution des dépenses directes d'investissement dans les différentes catégories de communes le suggère. En 1976, 46 % des investissements locaux se faisaient dans les communes de plus de 20 000 habitants, 39 % en 1981. Le rythme annuel moyen d'augmentation des dépenses directes d'investissement a été trois fois plus élevé dans les grandes villes (plus de 100 000 habitants) que dans les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants (en francs courants : 6,5 % contre 18,9 %) ; dans les villes moyennes, il se situe à un niveau intermédiaire (12 %). Les dépenses d'équipement par habitant des grandes villes (683 francs/habitant en 1982) sont devenues inférieures à celles des communes rurales et des petites villes (779 francs/habitant).

Cependant, les effets induits par la baisse de la construction de logements sur la dynamique des dépenses locales sont beaucoup plus complexes que ne le suggèrent les modèles économétriques — appliqués aux années de croissance, il est vrai. Ainsi, la masse globale des investissements des administrations publiques locales dans le domaine du développement urbain reste à peu près stable en volume, alors même que le nombre de logements construits est en très forte diminution.

Compte tenu du niveau d'équipement réalisé dans les décennies antérieures, le ralentissement de la croissance urbaine conduit à « une certaine raréfaction des opportunités d'investissement ¹⁰ ».

9. *Rapport du groupe de travail Développement urbain*, Commissariat général au Plan, La Documentation française, 1983 (annexe 4 notamment).

10. A. GUENGANT, « Economie et finances locales », in *Annuaire des collectivités locales*, 1984.

Autrement dit, elle s'accompagne d'une réduction des contradictions et des enjeux urbains qui avaient fait les beaux jours de la sociologie urbaine il y a quelques années. Quelle que soit la pertinence des liens que l'on peut établir entre contradictions urbaines d'une part, mouvements sociaux et luttes urbaines de l'autre, il faut bien constater que l'essoufflement — pour ne pas dire la mort de ceux-ci — constitue l'indice d'une certaine « dé-pression » de la demande sociale, dont il est difficile de mesurer l'impact spécifique sur les politiques locales. Peut-être pourrait-on distinguer deux phases : alors que la première génération de mouvements sociaux et de luttes urbaines exerçait une pression à la hausse des dépenses locales, la seconde génération, inspirée par les thèmes écologiques, a plutôt joué un rôle de freinage en conduisant à l'abandon ici et là de certains projets d'aménagement coûteux (voirie rapide, rénovation urbaine).

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et les ressources locales, les effets des changements du processus d'urbanisation sont beaucoup plus complexes : concrètement, il est, par exemple, plus facile de différer ou de supprimer le projet de construction d'une école ou d'une bibliothèque que de fermer des établissements existants ou même de réduire les coûts de fonctionnement en proportion de la diminution de la clientèle potentielle. Il est impossible de les transporter dans une autre commune (mais on peut regrouper les usagers).

Si la dépopulation des communes centres peut réduire leur potentiel fiscal, le remplacement partiel d'une population à faible revenu par une population plus aisée est susceptible de contrarier cette tendance et peut accroître les possibilités de prélèvements fiscaux. La marge de tolérance à une accentuation de la pression fiscale ne semble cependant pas liée à l'importance du revenu, comme le montrent les mouvements de révolte antifiscaux aux Etats-Unis qui mobilisent surtout les couches moyennes et supérieures. De même, l'allègement de certaines catégories de charges (dépenses sociales et scolaires) consécutif à la diminution de la population jeune est contrebalancé par les charges nouvelles liées aux fonctions spécifiques des communes centres, qui les conduisent à entretenir des équipements de « haut de gamme », notamment dans le domaine culturel. L'évolution des charges de fonctionnement des grandes villes s'est faite au même rythme que celle des autres catégories de communes dans les dix dernières années : leurs charges par habitant ont augmenté beaucoup plus rapidement. Si les communes périphériques bénéficient en moyenne d'un potentiel fiscal supérieur à celui des communes isolées ou des centres d'agglomération (mais les disparités entre elles sont énormes), elles doivent assumer, au niveau de leur budget de fonctionnement, l'essentiel des coûts induits par l'urbanisation nouvelle. L'importance et la complexité des « effets de débordement » dans les agglomérations pluricommunales, qu'accentuent les tendances de l'urbanisation, conjuguées à la disparité considérable des richesses fiscales, peuvent provoquer, dans la conjoncture de resserrement des contraintes financières, une aggravation des phénomènes de concurrence entre municipalités (chasse aux entreprises) et des réflexes de protectionnisme localiste dont on peut déjà observer les manifestations : refus d'accueillir les élèves ou les usagers des communes voisines sans compensations financières, refoulement des minorités indésirables, etc.

Dans ce contexte, la décentralisation peut, non seulement susciter de fortes tensions politiques entre les élus, en particulier lorsqu'il s'agira de répartir les charges de fonctionnement des collèges, des transports scolaires ou de l'aide sociale, mais aussi conduire à une aggravation de la ségrégation sociale. Il est significatif que la politique gouvernementale semble hésiter entre deux options : atténuer ces effets prévisibles par la mise en place d'un dispositif de péréquation des ressources prenant en compte les besoins locaux (réforme de la DGF), prolongée peut-être par l'institution de normes minimales concernant le niveau des services offerts dans chaque commune, ou laisser s'instaurer une « concurrence fiscale » (évoquée par un membre du gouvernement). Cette dernière option — dont on attend une réduction des dépenses locales, c'est-à-dire surtout une diminution des prélèvements publics sur l'économie — s'inscrit dans le droit fil des réformes « décentralisatrices » (en fait dérégulatrices) de l'administration Reagan et poursuit le même objectif que le projet du gouvernement de M^{me} Thatcher visant à démembrer les structures de gestion supracommunales des grandes agglomérations urbaines. Dans la conjoncture actuelle, tous les gouvernements centraux trouvent des vertus à la mise en concurrence des collectivités locales, condamnée hier pour péché de gaspillage et d'irrationalité. La perte de légitimité qui en résulte pour l'action rationalisatrice de la « technocratie éclairée » n'exprime-t-elle pas un changement décisif dans la logique de régulation des

dépenses locales par les processus politiques locaux ? Ceux-ci s'exercent moins (tendanciellement et majoritairement) dans le sens d'une croissance « inflationniste » de l'interventionnisme local et plus dans celui d'une limitation des ponctions fiscales.

Du socialisme au libéralisme municipal ?

Dans l'histoire des municipalités, la conjoncture des dix dernières années se signale par des changements sociaux et politiques importants : ampleur du renouvellement des équipes, transformation profonde de la configuration des scènes politiques locales, mutations des rapports entre les municipalités et leur base sociale.

La période 1950-1975 a été marquée par une grande stabilité des équipes municipales qui dirigeaient les communes urbaines et la prédominance de larges ententes « apolitiques » regroupant les partis de droite, du centre et souvent le parti socialiste SFIO. Le mouvement gaulliste reste peu présent à la direction des municipalités urbaines, et l'implantation du parti communiste est limitée aux communes ouvrières de la banlieue parisienne et de quelques grandes agglomérations. La stabilité des équipes municipales contraste avec l'ampleur des changements sociaux qui affectent les villes sous la poussée de la croissance urbaine et de la mobilité géographique. L'hégémonie des équipes municipales semble reposer sur une sorte de consentement passif d'une large fraction de la population et le mode de gestion des administrations municipales se technocratise. D'une façon générale, un des traits les plus caractéristiques de cette époque est l'existence d'un large consensus sur la nécessité de développer l'interventionnisme municipal. Pour les élus de gauche, c'est une tradition ; pour ceux de droite, c'est une évidence pragmatique. Certes, la pression « objective » des besoins et la force de l'encadrement étatique constituent l'élément décisif de l'expansion des politiques locales, mais, comme l'ont montré plusieurs études¹¹, les maires les plus « dynamiques » et « modernistes » ont bien souvent joué un rôle d'anticipation par rapport aux demandes locales ou aux objectifs de la technocratie.

Les élections municipales de 1977 et de 1983 ont fait surgir deux politiques alternatives au modèle de gestion locale dominant dans les années soixante. Les élections de 1977 ont marqué l'apogée d'un mouvement de mobilisation des composantes politiques, syndicales, associatives de la gauche sur la base d'un projet global de gestion municipale. Ce projet exprimait la synthèse politique des revendications et des aspirations nouvelles qui avaient émergé depuis la fin des années soixante, en réaction aux contradictions de l'urbanisation. Il portait l'empreinte dominante du processus de radicalisation d'une fraction des couches moyennes salariées et traduisait ses demandes concernant tant les orientations de la politique locale (cadre de vie, culture) que les formes mêmes de la démocratie communale. Ce projet combinait les références traditionnelles de la gauche (développement des services publics) et des objectifs de type autogestionnaire qui, récusant la délégation de pouvoirs aux notables ou aux technocrates, préconisaient une « auto-expression » des besoins et des réponses adéquates fondée sur des procédures directes d'élaboration des orientations de la gestion locale, dans les associations, dans les comités de quartier.

Seule une analyse des pratiques concrètes pourrait dégager les éléments d'innovation réelle apportés par la nouvelle génération d'élus, qui a été le principal agent de la mise en œuvre de ce modèle de gestion. L'étude de quelques cas montre d'abord le poids des contraintes liées à l'héritage des gestions antérieures : l'emprise des équipes municipales sur les grandes masses budgétaires reste sinon marginale, du moins limitée dans le court terme d'un mandat¹². La mise en place de nouvelles procédures de participation et d'expression des besoins implique des changements — difficiles à

11. Le cas de Rennes est particulièrement significatif. (Cf. A. HUET, R. PERON, A. SAUVAGE, *Urbanisation capitaliste et pouvoir local*, Delarge, Paris, 1977.)

12. J.-Y. NEVERS, « Villes moyennes. Trois municipalités en quête de changement », *Société française*, n° 5, 1982.

gérer — dans les méthodes d'organisation et de direction à l'intérieur de l'appareil municipal. Elle peut conduire aussi, en instaurant comme dynamique principale de la gestion financière une « logique des demandes », à une augmentation difficilement maîtrisable des dépenses locales, très vite suivie d'un accroissement de la pression fiscale, ce qui suscite des conflits aigus au sein des équipes municipales et, au-delà, une amplification des contradictions entre les intérêts sociaux des diverses composantes de leur base sociale. Rendue difficile par les divergences des partis de gauche entre 1978 et 1981, devenue plus aisée ensuite grâce à la collaboration gouvernementale, la réduction de ces conflits implique des arbitrages et des choix qui peuvent réintroduire des pratiques de gestion centralisées et autoritaires : un scénario sans doute assez répandu parmi les municipalités de gauche de 1977 à 1983.

Il convient de relativiser la portée de ce nouveau modèle de gestion locale : bien entendu, il n'est représentatif ni de l'ensemble des municipalités urbaines (30 % des communes de plus de 30 000 habitants restent gérées par les partis de droite), ni même de l'ensemble des municipalités de gauche. Seule une étude comparative sur une vaste échelle pourrait montrer si ce modèle de gestion a réellement constitué un mode spécifique de régulation de la dynamique financière locale.

Les élections de 1983 ont fait émerger une autre proposition, promue avec une certaine vigueur par une nouvelle génération d'élus de droite. Même si le phénomène de renouvellement des élites locales que représentent les « cadets de la droite »¹³ est plus limité que celui qui, en 1977, a porté l'« élite rose » au pouvoir, sa signification politique est importante dans la mesure où il s'accompagne d'un renouvellement des références idéologiques de la droite sur le terrain de la gestion locale. Abandonnant l'étatisme régalien du gaullisme des années soixante pour les grands thèmes du néo-libéralisme reaganien, les nouveaux maires préconisent une alternative au modèle de gestion municipale dont leurs aînés avaient été les agents actifs et qui remet en cause les principes mêmes de la « commune interventionniste ». Remarquons que cette remise en cause peut aussi être associée à une thématique de type « autogestionnaire » : dans l'optique néo-libérale, les « contre-pouvoirs », le référendum ou le « contrôle démocratique » des élus par la population sont considérés comme des éléments indispensables d'une régulation plus spontanée et transparente des dépenses et des ressources fiscales¹⁴. Concrètement, l'application du modèle néo-libéral se traduit par une politique de « retranchement », de privatisation et de « vérité des prix » pour les services municipaux non concédés. Il est trop tôt pour mesurer la portée réelle de ce modèle, dont la mise en œuvre plus ou moins systématique dans quelques communes semble rencontrer des obstacles difficiles à surmonter (statut du personnel municipal, par exemple) et susciter des conflits dans les équipes municipales. Le cas de la ville de Nîmes est tout à fait exemplaire à cet égard¹⁵.

Les données recueillies au cours de notre enquête fournissent quelques indications intéressantes sur les principales orientations des stratégies financières des maires. Ces données, issues d'une exploitation sommaire des réponses d'un échantillon restreint de soixante-quinze maires, doivent être considérées comme de simples points de repère¹⁶.

La majorité des maires estiment que, sur le plan des finances locales, ils ont à faire face à une conjoncture nouvelle et difficile : ce n'est pas réellement une surprise. Plus de la moitié pensent que la situation financière de leur commune est préoccupante : face à cette situation, ils affirment quasi unanimement leur refus d'augmenter les impôts locaux, même lorsqu'ils sont placés devant l'hypothèse d'une réduction significative des dotations extérieures. Ils sont seulement 10 % à se

13. J. FRÉMONTIER, *les Cadets de la droite*, Editions du Seuil, Paris, 1984.

14. G. SORMAN, « Impôts locaux. Où va votre argent ? », *L'Express*, 11-17 novembre 1983.

15. « L'Affaire de Nîmes. Redéploiement ou privatisation ? », *la Gazette des communes*, 6-19 mai 1985.

16. Une première exploitation de l'enquête a porté sur soixante-quinze questionnaires remplis par les maires entre janvier et mai 1985 ; une seconde analyse succincte sur trois groupes d'élus du Parti socialiste, du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française. L'insuffisance du nombre de réponses des municipalités communistes n'a pas permis de les intégrer à cette analyse. Actuellement, l'enquête sur le terrain se poursuit pour rééquilibrer l'échantillon. Nous avons également dépouillé cent questionnaires remplis par les secrétaires généraux. Pour plus de détails sur l'échantillon et les résultats de cette première étape de l'analyse, cf. V. HOFFMANN-MARTINOT, *L'Expérience française. Du socialisme au libéralisme municipal*, communication à la conférence internationale du projet Fiscal Austerity and Urban Innovation, Versailles, 12-13 juillet 1985.

prononcer pour une augmentation de la fiscalité directe. L'affirmation de ce refus s'associe à la perception d'une hostilité diffuse, mais forte, des électeurs à toute hausse supplémentaire des prélèvements fiscaux. Il faut rappeler que l'année 1984 a été marquée par des hausses importantes qui s'inscrivent dans le cycle électoral après la moindre progression de 1983. D'après les informations recueillies auprès des secrétaires généraux, une majorité de communes (57 %) ont appliqué une augmentation des impôts relativement modérée (inférieure de cinq points au taux de l'inflation prévue) dans le cadre du budget de 1985. En 1984, près de la moitié des communes avaient appliqué une augmentation de plus de dix points à la hausse des prix.

En revanche, les maires s'affirment non moins unanimement pour une augmentation des tarifs des services locaux (moins de 20 % — tous maires de gauche — y sont hostiles). Le déblocage du prix des services est du reste une des principales revendications des élus. La recherche de ressources supplémentaires auprès de l'Etat est bien évidemment envisagée, mais seule une minorité de maires estime qu'il est actuellement réaliste d'en attendre des résultats positifs. Par contre, une forte proportion pense possible d'obtenir des aides nouvelles des régions et des départements. Enfin, il est significatif que moins d'un tiers des maires se déclare favorable à un recours supplémentaire à l'emprunt, bien que, dans la conjoncture actuelle, cette stratégie soit considérée comme la plus facile.

Ce qui apparaît aujourd'hui comme la priorité des priorités, c'est en effet la réduction des dépenses — la réduction des dépenses d'investissement moins que la réduction des dépenses courantes et des effectifs du personnel. Le large consensus obtenu par ces deux objectifs indique un indiscutable changement. Il ne s'agit pas d'une simple affirmation de principe : des municipalités en nombre croissant s'engagent dans cette voie. D'après les données communiquées par les secrétaires généraux, la proportion des communes où les effectifs du personnel communal a diminué est passée de 7 % en 1983 à 18 % en 1984. Près du tiers des communes ont stabilisé ou réduit les effectifs de leur personnel. Dans le cadre de la préparation du budget de 1985, 17 % des municipalités ont fixé un taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement inférieur à l'inflation prévue (elles n'étaient que 5 % dans ce cas en 1983, 13 % en 1984). Les communes ayant diminué, en termes réels, leurs dépenses d'investissement sont, bien entendu, beaucoup plus nombreuses : 54 % en 1983, 58 % en 1984 et 51 % en 1985. La réduction des charges de fonctionnement semble attendue beaucoup plus d'une politique de rigueur appliquée à tous les services que de la suppression ou de la réduction des prestations de certains services seulement : une majorité de maires est défavorable à ce type d'action sélective.

Toutes ces orientations ne font pas apparaître de différences significatives entre les élus socialistes et les élus de droite : même refus d'aggraver la pression fiscale et même volonté affichée de s'attaquer aux dépenses de fonctionnement. En revanche, des oppositions plus nettes apparaissent à propos des stratégies concernant les modes de gestion des services et à propos des orientations de la politique locale. Les maires socialistes restent massivement attachés à une gestion municipale des services locaux : 30 % se déclarent tout à fait opposés et 60 % défavorables à un transfert au secteur privé de certains services municipaux, et il est improbable qu'il en soit autrement pour les maires communistes.

Les maires socialistes interrogés ne sont guère plus d'un tiers à considérer la municipalisation de certains services concédés comme une solution souhaitable, adaptée à la conjoncture actuelle. Faut-il y voir l'indication d'une certaine perte de confiance dans l'avenir d'un modèle de gestion qu'on pouvait considérer comme une des composantes fondamentales d'une « culture politique » de gauche ? Les élus de droite sont pour les deux tiers favorables à la privatisation de certains services, stratégie qu'ils estiment possible de mettre en œuvre dans leur majorité. Quelques maires isolés sont partisans de la municipalisation, 30 % y sont franchement opposés. Même s'il s'agit en France d'attitudes politiques anciennes, le langage employé marque que les idées néo-libérales, filtrées certes par les exigences du pragmatisme quotidien, ont fait leur chemin.

Les priorités envisagées par les maires donnent lieu aux clivages traditionnels : les maires socialistes privilégient les équipements scolaires, sociaux et sportifs. La différence est surtout très nette pour les dépenses scolaires : 47 % des maires socialistes pensent qu'il faut faire un effort

supplémentaire ; 17 % seulement des maires de droite. Ceux-ci sont plutôt favorables à une augmentation des dépenses dans le domaine des infrastructures et de la sécurité. Les changements d'orientation des politiques locales sont plus significatifs dans le nouveau secteur de compétences ouvert par la décentralisation : les interventions économiques. Ce secteur est jugé très nettement prioritaire : 70 % des maires (à droite ou à gauche) estiment qu'il requiert un effort financier supplémentaire. Sur ce terrain, les maires affichent un certain volontarisme : c'est le seul secteur où, en majorité, ils veulent dépenser plus que ce qu'ils estiment être les préférences des électeurs.

En comparaison avec la plupart des pays industrialisés où les gouvernements locaux ont été confrontés, dès le début de la récession économique et parfois brutalement (New York en 1975) à une crise financière aiguë, le cas de la France apparaît quelque peu différent. Les municipalités n'ont pas eu à faire face à une réduction drastique des transferts étatiques. Dans un contexte d'austérité plutôt douce, les élus ont stabilisé leurs dépenses d'équipement au niveau élevé qu'elles avaient atteint au milieu des années soixante-dix, profitant d'une conjoncture de « réduction » des enjeux urbains et de « dépression » de la demande sociale. Les communes françaises sont beaucoup moins concernées que les collectivités locales d'autres pays par les effets de la crise et du chômage en matière de dépenses sociales. Ce processus d'adaptation des politiques locales à la conjoncture a, semble-t-il, réduit la crise financière du début des années soixante-dix.

Cependant, les élections de 1983 marquent un changement qui inaugure peut-être une nouvelle conjoncture. La stagnation des dotations au niveau de la hausse des prix, leur globalisation et leur assujettissement plus étroit à la situation générale de l'économie, les conséquences financières de la décentralisation (même peu importantes pour les communes urbaines, à la différence des départements) et un climat d'hostilité croissante dans les couches moyennes et supérieures à toute augmentation supplémentaire des ponctions fiscales en général, tout cela crée un resserrement des contraintes financières. Mais les municipalités ont pris, semble-t-il, le virage de l'austérité. Les maires de gauche tentent de maintenir les acquis des décennies passées, ceux de droite essaient d'implanter, rarement sous une forme radicale, un nouveau modèle de gestion inspiré du néo-libéralisme.

Entre le maintien du compromis social d'avant la crise — mais dans l'austérité, l'économie et l'absence de légitimation par un discours central rationalisateur — d'un côté et les stratégies néo-libérales de l'autre, les possibilités d'innovations urbaines émergeant de la société civile semblent bien fragiles si l'on en juge par la stagnation, et même la régression, des mouvements sociaux qui pouvaient en être les agents.

Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Jean-Yves NEVERS

Jean-Yves Nevers est chargé de recherches au Centre national de la recherche scientifique. Il travaille à l'équipe de recherche Modes de production et sociétés, associée au CNRS, au sein de l'Université de Toulouse. Ses travaux portent sur l'administration communale et le pouvoir local.

Vincent Hoffmann-Martinot est ingénieur au Centre de recherches sur la vie locale, à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Auteur d'une thèse sur l'administration communale en Allemagne, il est secrétaire de l'association qui gère la banque de données Localdoc.
