



HAL
open science

Les employés municipaux et les politiques du personnel : une comparaison de huit pays

Vincent Hoffmann-Martinot

► To cite this version:

Vincent Hoffmann-Martinot. Les employés municipaux et les politiques du personnel : une comparaison de huit pays. *Annuaire des collectivités locales*, 1991, 11, pp.53-86. 10.3406/coloc.1991.1088 . halshs-03139976

HAL Id: halshs-03139976

<https://shs.hal.science/halshs-03139976>

Submitted on 7 Nov 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

4. Les employés municipaux et les politiques du personnel : une comparaison de huit pays

Monsieur Vincent Hoffmann-Martinot

Citer ce document / Cite this document :

Hoffmann-Martinot Vincent. 4. Les employés municipaux et les politiques du personnel : une comparaison de huit pays. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 11, 1991. pp. 53-86;

doi : <https://doi.org/10.3406/coloc.1991.1088>

https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1991_num_11_1_1088

Fichier pdf généré le 26/03/2019

4

LES EMPLOYÉS MUNICIPAUX ET LES POLITIQUES DU PERSONNEL : UNE COMPARAISON DE HUIT PAYS

Vincent HOFFMANN-MARTINOT

Les employés communaux sont mal connus. Les bureaucraties municipales sont pourtant devenues des organisations souvent considérables. La ville de New York emploie 230 000 personnes, et celle de Paris plus de 40 000. Dans bien des cas, la municipalité est le premier employeur de la ville, et même de la région. Les élus municipaux savent que leurs citoyens les perçoivent non seulement comme des fournisseurs de services, mais aussi comme des employeurs potentiels, capables d'intervenir directement dans la lutte contre le chômage en embauchant de nouveaux agents communaux. Dans le cadre du programme de recherche internationale Fiscal Austerity and Urban Innovation (F.A.U.I.) coordonné par le Professeur Terry Nichols Clark, il est apparu nécessaire d'analyser les variations du rôle des employés municipaux dans les processus des politiques locales, notamment budgétaires. C'est l'objet de cette communication portant sur huit pays (le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Norvège, la Suède et le Japon) et s'articulant autour de trois interrogations :

- qui sont les employés communaux et comment ont évolué leurs effectifs au cours des dernières années ?
- quels types d'influence exercent-ils individuellement et collectivement sur les politiques publiques municipales ?
- quelles politiques du personnel ont été adoptées par les municipalités dans les années 1980, et dans quelles conditions ont-elles été mises en œuvre ?

CROISSANCE ET STABILISATION DES EFFECTIFS COMMUNAUX

Depuis 1945, le développement de l'État-providence a entraîné une croissance rapide des fonctions publiques nationale et locale. Comme le montre le tableau 1, le pourcentage de fonctionnaires dans la population active a rapidement augmenté dans plusieurs pays entre 1951 et 1981.

La croissance a été particulièrement forte en Suède (+ 23) et au Danemark (+ 22), où aujourd'hui, comme en France et en Grande-Bretagne, un actif sur trois appartient au service public (davantage en Suède, 41 % en 1983, selon Gustafsson, 1986 : 42). Par contre, l'importance relative des agents publics n'a pratiquement pas augmenté aux États-Unis et demeure inférieure à 20 %, ce qui traduit une conception tout à fait différente du rôle de l'État dans la société (« nightwatchmen state »).

TABLEAU 1
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SECTEUR PUBLIC
ENTRE 1951 ET 1981

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Rose (1985), Bentzon (1987).

Parmi nos huit nations, les pays scandinaves présentent le niveau le plus élevé d'agents publics. Surtout depuis le règne de Gustave-Adolphe et son entrée dans la Guerre de Trente Ans, la Suède a progressivement constitué l'une des bureaucraties les plus fournies et compétentes du monde occidental (Peters, 1985 : 119). Ce pays est aujourd'hui traditionnellement considéré comme l'une des meilleures illustrations du modèle institutionnel d'État-providence, se caractérisant, à la différence du modèle résiduel, par une prise en charge publique et généralisée d'activités et de services sociaux fondée sur le principe que le bien-être de l'individu est du ressort de la collectivité. Ce système de « couverture » s'étend non pas à certains groupes déterminés, mais à l'ensemble de la population, et prévoit des mécanismes de redistribution s'étendant à un très grand nombre de secteurs : logement, éducation, loisirs, etc. (Allardt, 1986). De l'ensemble des pays scandinaves, c'est la Suède qui se rapproche le plus de ce modèle institutionnel de social welfare. Son système de retraites, non financé par des cotisations et couvrant l'ensemble des citoyens à partir d'un certain âge, est par exemple totalement public, à la différence du Danemark, où coexistent plusieurs régimes privés. La Finlande se différencie aussi sensiblement de la Suède par la structure davantage mixte de son économie – notamment dans le secteur du logement – favorisée par son degré élevé de polarisation politique par rapport aux autres pays scandinaves : lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de welfare, les sociaux-démocrates ont dû constamment tenir compte de l'autre principale force politique, les centristes agrariens, et négocier avec ses représentants (Allardt, 1986 ; Ylönen, 1986). La Norvège se rapproche sans doute le plus de la Suède dans l'importance accordée au rôle du secteur public.

Le gouvernement local fournissant dans les pays scandinaves la plus grande partie des services associés au développement de l'État-providence (enseignement, santé, services sociaux, culturels et sportifs), la croissance de l'emploi public a été plus forte à l'échelon local que national, si bien qu'aujourd'hui (cf. tableau 2) plus de la moitié des employés du secteur public (comprenant les administrations centrales, les entreprises publiques et les gouvernements locaux) relèvent d'une collectivité locale. Au Dane-

mark, entre 1972 et 1983, les effectifs du gouvernement local ont plus que doublé (de 210 000 à 468 000), alors que ceux de l'administration centrale ne progressaient que d'un dixième (de 180 000 à 200 000) (Tonboe, 1986). Une évolution comparable s'est produite en Suède, où l'augmentation de la proportion d'agents publics locaux dans l'ensemble du secteur public a été spectaculaire, atteignant 25 % (voir aussi Peters, 1985).

TABLEAU 2
ÉVOLUTION DU POURCENTAGE DES EFFECTIFS
DU GOUVERNEMENT LOCAL ET RÉGIONAL
PAR RAPPORT A CEUX DE L'ENSEMBLE DU SECTEUR PUBLIC

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Page, Goldsmith (1987), Rose (1985).

* % seulement de l'ensemble des agents étatiques et locaux.

Si l'on considère maintenant non plus l'ensemble des gouvernements locaux, mais les seules municipalités, il apparaît (cf. tableau 3) que leurs effectifs en équivalents temps complet ont crû d'environ un cinquième de 1978 à 1984 : de 22,9 % au Danemark, de 22,3 % en Finlande, et de 17,7 % en Suède.

TABLEAU 3
NOMBRE D'EMPLOYÉS MUNICIPAUX
(EN ÉQUIVALENTS TEMPS COMPLET)
ET PROGRESSION ANNUELLE (EN %)

Illustration non autorisée à la diffusion

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Mouritzen et Houlberg (1988).

La densité d'employés municipaux, mesurée par le nombre d'équivalents temps complet pour 1 000 habitants, indique une forte spécificité des États scandinaves (cf. tableau 4). D'une part, cette densité progresse de 10 points sur la période considérée, alors qu'elle se stabilise ou tend à diminuer dans les autres pays. D'autre part, elle atteint plus ou moins la valeur de 60 au milieu des années 1980, largement supérieure à celle du Japon (10), de la France (14), voire même de la Grande-Bretagne (40). En l'absence de données concernant la Norvège, on trouve la Suède en tête de ce « peloton municipal scandinave », avec un record de densité d'employés s'élevant à 64 en 1986.

Plusieurs causes expliquent l'importance des effectifs municipaux scandinaves : avant tout la croissance continue de l'État-providence et l'étendue des fonctions assurées par les municipalités, mais aussi les déséconomies d'échelle résultant des mouvements de fusion de communes entrepris dans les années 1950 qui, comme dans d'autres pays européens tels que la R.F.A. (voir Hoffmann-Martinot, 1987), ont accentué la

bureaucratisation du gouvernement municipal (Magnusson, Lane, 1987). Dans ces conditions, comment ne pas souscrire au titre d'une récente communication de Hansen et Sorensen (1988) au sujet de la croissance du gouvernement local en Norvège : « The sky is the limit » ?

**TABLEAU 4
NOMBRE D'EMPLOYÉS MUNICIPAUX
(EN ÉQUIVALENTS TEMPS COMPLET)
POUR 1 000 HABITANTS**

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Mouritzen et Houlberg (1988).

* Sauf D.O.M.-T.O.M.

La Grande-Bretagne a également connu une forte croissance de l'emploi public local liée à l'extension de l'État-providence, et beaucoup plus rapide que celle du gouvernement central. Malgré le transfert à des administrations nationales de services traditionnellement assurés par des autorités locales (comme les services sanitaires en 1974-1975), sa part dans l'ensemble des effectifs du secteur public est passée entre 1951 et 1984 de 24 à 38 % (cf. tableau 2). Le nombre d'agents locaux a progressé de 62 % entre 1961 et 1976 (de 1 870 000 à 3 022 000), le secteur en plus forte augmentation ayant été de loin l'enseignement (de 785 000 à 1 569 000) (voir Thomson, 1982). Mais, à la différence des pays scandinaves et de la plupart des pays européens, cette progression constante n'a pas continué au-delà du milieu des années 1970. La politique de rigueur menée par le gouvernement central et progressivement appliquée par les gouvernements locaux a entraîné une stabilisation et même une réduction des emplois, notamment dans l'enseignement, qui a perdu 63 000 postes entre 1979 et 1984 (Byrne, 1986 : 169). Entre 1978 et 1985, les effectifs locaux globaux ont baissé de 2,7 % (cf. tableau 3), et la densité d'employés municipaux a diminué de 1,5, passant de 41,8 à 40,3 (cf. tableau 4).

La fonction publique paraît en France beaucoup plus centralisée : 23 % seulement des agents publics étaient employés par des collectivités locales en 1980 (tableau 2), alors que la densité d'employés municipaux n'atteignait que 14,0 en 1986. De nombreuses fonctions assurées en Europe du Nord par les municipalités sont en France de la compétence des administrations départementales et des services extérieurs de l'État, qui constituent un niveau intermédiaire entre gouvernement central et gouvernements locaux, absent aussi bien en Grande-Bretagne que dans les pays scandinaves (cf. Heidenheimer et al., 1983 : 278-279). Il semble pourtant nécessaire de corriger cette première impression de forte centralisation « typiquement et évidemment française ». En

effet, si l'on examine plus précisément les données disponibles, on se rend compte que la « France jacobine » est bel et bien sur la voie de la décentralisation depuis déjà de nombreuses années. La grande différence qui la sépare des pays précédemment étudiés concerne l'enseignement. On a coutume de présenter le ministère français de l'Éducation nationale comme le premier employeur européen... après l'Armée Rouge. Il employait au 1^{er} janvier 1987 pas moins de 1 060 000 personnes, soit 48 % des agents civils de l'État (I.N.S.E.E., 1988 a). Si l'enseignement était confié en France aux collectivités locales comme c'est le cas dans de nombreux pays occidentaux, le rapport existant serait radicalement inversé : les administrations locales auraient employé en 1987 non pas 44 % d'agents en moins que l'État, mais 40 % en plus. De toute façon, comme l'indique le tableau 2, la part relative des agents locaux dans les effectifs du secteur public a progressé de 9 % entre 1951 et 1980, et a sans doute progressé depuis en raison notamment du transfert opéré par l'État de nouvelles responsabilités aux collectivités locales et de la politique gouvernementale de stabilisation des effectifs de l'État : pour la première fois depuis 1946, leur nombre en équivalents temps complet a diminué en 1985 (- 3 900), puis l'année suivante (- 12 300). La progression de l'ensemble du personnel communal - qui représente 80 % des agents des collectivités locales (I.N.S.E.E., 1988 b) - a été très forte depuis 1967, comme le montre les chiffres suivants (sauf Paris et D.O.M.-T.O.M.) :

1967	1969	1973	1977	1980	1983
393 839	420 838	486 915	589 941	676 346	835 473
Évolution 1967-1983 = + 212 %					

Source : I.N.S.E.E.

On enregistre cependant depuis le milieu des années 1980 un fléchissement du rythme de croissance des effectifs des collectivités locales ; en équivalents temps complet, alors que leur progression annuelle moyenne s'était élevée à 4 % entre décembre 1979 et décembre 1983, elle n'a cessé depuis de diminuer : 1,8 % en 1984, 1,1 % en 1985, et 0,4 % en 1986.

De nos huit pays, le Japon est celui dont la densité d'employés municipaux est la moins élevée (9,8 en 1985 ; cf. tableau 4). Deux raisons principales permettent d'expliquer ce niveau. D'une part, comme en France, des secteurs aussi utilisateurs de main-d'œuvre que l'enseignement et la police ne relèvent pas des communes (mais des préfectures, voir Pempel, 1982 : 19). D'autre part, l'État-providence apparaît beaucoup moins développé qu'en Europe, voire même qu'en Amérique du Nord. Les valeurs de communauté et de solidarité familiales sont très fortes au Japon, ce qui représente l'une des causes majeures de la moindre extension de l'aide et de l'assistance sociales que dans la plupart des pays occidentaux. Ainsi, contrairement à la situation de l'Europe ou de l'Amérique du Nord, les personnes âgées ne vivent que rarement seules ; le plus fréquemment, elles demeurent en compagnie de leurs enfants et petits-enfants. On a pu par conséquent montrer que le nombre d'agents locaux assistant les personnes âgées (comme les aides ménagères) et le budget d'aide sociale étaient beaucoup plus faibles dans les villes japonaises que dans les municipalités britanniques et suédoises (Maruo, 1986). L'arrivée au pouvoir, à la fin des années 1960, d'une nouvelle

génération d'élus de gauche soucieux de développer les programmes sanitaires et sociaux et de protection de l'environnement a cependant entraîné une croissance sensible des administrations locales, dont les effectifs passèrent de 2,3 en 1967 à 3,2 millions en 1982 (Miyazaki, Kimura, 1983 ; Pempel, 1982 : 268). La politique de rigueur prônée par l'État et l'orientation nettement plus conservatrice de nombreuses municipalités ont conduit au contraire depuis le début des années 1980 à l'établissement d'un contrôle strict de l'évolution des personnels locaux. Le tableau 4 indique qu'avec la Grande-Bretagne le Japon est le seul pays dont la densité d'employés locaux a eu tendance à diminuer entre 1978 et 1986.

Comme au Japon, le niveau de l'emploi public reste aux États-Unis inférieur à celui qu'il atteint dans les pays européens. Sa part dans la population active n'a presque pas progressé entre 1951 et 1981, passant de 17 à 18 % (cf. tableau 2). En dehors des périodes de guerre, l'emploi public a été concentré beaucoup plus dans les États et les collectivités locales que dans les administrations fédérales, en grande partie parce que l'enseignement (qui emploie un tiers de l'ensemble des agents publics et plus de la moitié des agents publics locaux), ainsi que la mise en œuvre de nombreux programmes fédéraux relèvent de la compétence étatique et locale. La proportion des agents locaux dans l'ensemble des effectifs du secteur public a régulièrement augmenté entre 1949 (50,3 %) et 1977 (59,1 %) (A.C.I.R., 1986 : 132). Dans les années 1970 (de 1970 à 1980), alors que les effectifs fédéraux sont restés stables (+ 0,5 %, de 2 881 à 2 898 millions), le nombre des agents étatiques (+ 36,2 %, de 2 755 à 3 753 millions) et locaux (+ 29,4 %, de 7 392 à 9 562 millions) a enregistré une forte croissance ; entre 1972 et 1979, la densité d'agents locaux pour mille habitants est passée de 32,5 à 35,8 (A.C.I.R., 1986 : 133). Dans de nombreuses villes, les effectifs des employés municipaux ont considérablement augmenté ; de 200 706 en 1961, ceux de New York atteignirent 294 522 en 1975, progressant par conséquent de près de 50 % (Shefter, 1985 : 117). Comme en Europe et au Japon, à la période de fort interventionnisme public local des années 1960, a succédé à partir du milieu des années 1970 un mouvement de limitation de la croissance du secteur public, entraînant une décélération de la croissance des effectifs locaux, puis une baisse de 1,9 % en 1981 et de 0,6 % en 1982 (A.C.I.R., 1986 ; 132), et une diminution des effectifs municipaux de 6 % (130 000 postes) entre 1979 et 1983 (Lewis, 1988).

L'INFLUENCE DES AGENTS MUNICIPAUX SUR LES POLITIQUES LOCALES

Selon la distinction proposée par Banfield et Wilson (1967 : 207), les employés municipaux peuvent exercer principalement trois rôles politiques : en tant que citoyens dotés d'intérêts et de préférences spécifiques, comme employés organisés en groupes de pression, et enfin à travers leur participation directe à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques municipales.

La spécificité des intérêts et préférences des employés municipaux

Comme le constataient récemment Blais et Dion (1987 : 78), « il faut admettre que, de façon générale, l'employé du secteur public est un acteur mal connu et peu étudié finalement ». Plusieurs études nationales ont cependant révélé la spécificité du comportement électoral des agents du secteur public. En Amérique du Nord et en Europe,

leur participation aux élections, qu'elles soient nationales ou locales, est généralement plus élevée que celle des salariés du secteur privé (sur les États-Unis : Bennett, Orzechowski, 1983 ; pour une synthèse couvrant différents pays, voir Lipset, 1981 : 191-192). De même, dans la plupart des pays industrialisés – l'Espagne, à cause de l'héritage du franquisme qui continue à déterminer les attitudes de nombreux fonctionnaires, apparaissant comme une exception (Mayer et Schweisguth, 1985 : 281) – l'ensemble des agents publics se prononcent plus souvent que les employés du secteur privé en faveur des candidats de gauche. En Grande-Bretagne, Whiteley (1986) montre que le vote travailliste est de 10 % plus élevé chez les employés du secteur public que parmi ceux du privé. Le clivage est également net en France lors du second tour de l'élection présidentielle de 1988, puisque 74 % des suffrages exprimés par les salariés du secteur public se portent sur François Mitterrand, alors que celui-ci ne recueille parmi les salariés du secteur privé que 60 % des votes (*Le Monde. Dossiers et Documents : L'élection présidentielle*, mai 1988 : 82). En réalité, selon plusieurs études, il semble que plus on s'élève dans la hiérarchie, plus la différence d'orientation entre les deux secteurs devient significative. Une enquête C.E.V.I.P.O.F./S.O.F.R.E.S. de 1978 a ainsi montré que 79 % des ingénieurs et cadres supérieurs du privé votaient à droite, alors que cette proportion n'atteignait que 42 % chez leurs homologues du secteur public.

En s'appuyant sur les résultats des études électorales dégagant un profil spécifique des agents du secteur public (forte participation + vote majoritaire à gauche), le courant de recherche du « Public Choice » (Borcherding, 1977 ; Niskanen, 1971 ; Tullock, 1970) s'est attaché à démontrer en quoi les bureaucrates tendent « naturellement » à se prononcer et à agir personnellement en faveur de l'extension de leur territoire administratif, en agissant comme des « budget-maximizers ». Ce modèle d'analyse a fait l'objet de nombreuses critiques de fond. Dans la définition des politiques, les fonctionnaires n'auraient en fait pas suffisamment de ressources politiques pour imposer leurs choix aux élus. Par ailleurs, loin de chercher à systématiquement maximiser leurs effectifs et leur budget, leurs comportements seraient fréquemment guidés, pour des raisons de prestige, par le souci d'améliorer de façon rigoureuse la gestion de leurs services, au nom de l'« intérêt général » ; Rubin (1982 : 120) explique par exemple comment les fonctionnaires municipaux de Southside, dont l'éthique professionnelle privilégiait la qualité plutôt que la quantité, s'opposèrent à la volonté des élus d'embaucher du personnel non qualifié. Quant aux différentes vérifications empiriques des thèses du « Public Choice », elles sont peu probantes, voire même contradictoires. Au Québec, l'enquête de Blais et Dion (1987) ne révèle pas de différences significatives de préférences de dépenses entre les deux secteurs, contrairement aux résultats présentés pour la Suède par Sårilvik et Holmberg (1985). Certes les analyses américaines des préférences de dépenses exprimées lors des référendums locaux sur la limitation de la progression des impôts et des dépenses indiquent que les agents publics sont en moyenne moins favorables aux mesures de réduction que les employés du secteur privé, mais elles montrent en même temps que leur impact sur le résultat des consultations demeure faible (Gramlich, Rubinfeld, 1982 ; Ladd, Wilson, 1983). Enfin, les résultats de la récente étude norvégienne de Hansen et Sorensen (1988) contredisent les hypothèses du « Public Choice », en montrant que les fonctionnaires municipaux se prononcent en faveur d'une moindre extension des interventions publiques que les élus.

L'une des manifestations les plus claires de la responsabilité des élus dans la maximi-

sation du budget et des effectifs du personnel municipal apparaît bien être la politique clientéliste. Sous des formes bien sûr très différentes, celle-ci caractérise de nombreux pays dans le monde (on se reportera à la bibliographie exhaustive de près de 500 références sur les différents clientélismes nationaux de Roniger, 1981 ; voir aussi Dogan et Pelassy, 1982).

Les recrutements clientélistes sont une constante du système politique local français (Sadran, 1987 : 44). Le phénomène a été décrit en détail par Jean-Yves Nevers à travers l'exemple de la ville de Toulouse sous la Troisième République : les emplois municipaux apparaissent à cette époque comme l'une des ressources fondamentales du système clientéliste radical-socialiste (Nevers, 1983). Les embauches portent pour l'essentiel sur les « petits postes » non soumis au principe du concours d'entrée (femmes de ménage, balayeurs...) qu'un maire peut procurer non seulement au sein des services municipaux, mais aussi dans les divers organismes para- ou intercommunaux, voire même extérieurs au secteur municipal (notamment dans les hôpitaux, dont les présidences de conseil d'administration sont assurées par les maires). Prenons l'exemple éclairant de Marseille. Par maints aspects, cette cité se rapproche des grandes villes américaines : l'immigration, l'hétérogénéité ethnique de la population, les tentatives d'intégration, le rêve de la réussite. A partir de la fin du XIX^e siècle, les réseaux et clans ethniques (de Corses, ou d'immigrés italiens et arméniens) ont infiltré l'ensemble des secteurs de la vie sociale et politique de Marseille (clanisme). Dans les années 1930, la municipalité Sabiani pratiqua un clientélisme débridé, embauchant plus de 2 000 nouveaux fonctionnaires entre 1931 et 1935 (Bergès, 1984). Élu maire de la ville en 1953, Gaston Defferre entretint lui aussi pendant plus de trente ans sa clientèle, en adoptant l'adage marseillais « service rendu vaut voix ». En pleine expansion démographique, la municipalité contrôlait au milieu des années 1960 un nombre considérable d'emplois, environ 50 000, répartis entre les services municipaux, la régie des transports, des entreprises du port, des sociétés d'économie mixte, l'assistance publique, les hôpitaux, les organismes sociaux, d'H.L.M., etc. Les réseaux clientélistes ont joué également un rôle fondamental à Nice autour de la famille Médecin (Amiot et Fontmichel, 1971), et à Draguignan, pendant les vingt-cinq ans où le « roi du Var » Soldani dirigea la municipalité. L'engagement clientéliste par lequel un client, en échange de son allégeance politique à un patron, reçoit un travail régulier, est enfin une pratique traditionnelle et largement répandue en Corse. Ainsi, un maire peut attribuer à ses clients des emplois temporaires ou permanents (Ravis-Giordani, 1976). Il arrive par ailleurs fréquemment que les pratiques clientélistes soient principalement contrôlées et organisées par des partis politiques, surtout lorsque ceux-ci sont fortement structurés. Au sein d'une même organisation municipale, la logique partisane peut même concurrencer ou supplanter celle du leader notabiliaire. Les municipalités communistes appliquent des méthodes clientélistes, mais de façon moins systématique qu'on l'a souvent prétendu ; Dion (1986) a ainsi constaté que la proportion de fonctionnaires communaux membres du parti majoritaire était à peu près la même dans les communes socialistes et communistes de son échantillon de communes de la région parisienne.

De très nombreuses études ont été consacrées au mode clientéliste de gestion des villes américaines (voir en particulier l'analyse des différentes composantes de la culture politique clientéliste proposée par Clark et Ferguson (1983), ainsi que l'étude des politiques des nouveaux maires noirs de Woody (1982). Traditionnellement, les

« machines » récompensaient leurs militants en les embauchant massivement dans les services municipaux. Au siècle dernier, les employés de la ville de New York étaient ainsi totalement dépendants de la machine. Comme dans les pays européens, la diffusion et l'application progressives des règles contraignantes du régime de la fonction publique n'ont pas fait disparaître les pratiques clientélistes. A New York, Lindsay y recourut largement pendant son second mandat, en faisant nommer à des emplois temporaires jusqu'à 28 000 personnes et en les changeant régulièrement d'affectation au sein de l'administration pour éviter l'obligation légale de recruter par concours (Shefter, 1985 : 99). De même, à Boston et à San Francisco, White et Alioto ne se privèrent pas de mener des politiques du personnel ouvertement clientélistes en modifiant « à leur façon » les critères de recrutement, et ce souvent en toute illégalité (Ferman, 1985).

Les employés municipaux comme groupe organisé

L'appartenance à un syndicat représente le principal mode d'organisation des employés municipaux. Mais la réalité syndicale varie considérablement d'un pays à l'autre, comme le suggère déjà le simple examen du niveau et de l'évolution du taux de syndicalisation depuis 1960. Les données du tableau 5 font apparaître globalement trois groupes de pays selon l'importance de leur densité syndicale : très forte (Scandinavie), forte (Grande-Bretagne), ou faible (États-Unis, France, Japon).

**TABLEAU 5
TAUX DE SYNDICALISATION
(EFFECTIFS SYNDICAUX EN % DE LA POPULATION ACTIVE)**

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Kassalow (1984), Lipset (1986), Mouriaux (1986), Troy (1986).
* Estimation. ** Données pour 1962. *** Données pour 1979.

La grande majorité des personnes actives appartiennent en Scandinavie à une organisation syndicale. A la différence de l'évolution enregistrée dans la plupart des pays industrialisés, la proportion de syndiqués dans la population active continue même à augmenter depuis le milieu des années 1970 : entre 1975 et 1981, elle passe au Danemark de 68 à 74 %, et en Suède de 78 à 87 %, ce qui constitue sans doute le record mondial de syndicalisation. Étroitement liées au parti social-démocrate, les trois grandes fédérations suédoises (respectivement, par ordre d'importance de leurs effectifs, L.O. : Landsorganisationen, T.C.O. : Tjänstemannens, et S.A.C.O.-S.R. : Sveriges

Akademikers Centralorganisationen-Statstjänstemans Riksförbund) ne regroupent pas seulement des employés des secteurs privé et public (y compris militaires), mais également, et à la différence des organisations des pays non scandinaves, des commerçants et des membres des professions libérales (Peters, 1985). La puissance au sein de la société d'une fédération telle que L.O. se manifeste par le véritable « empire » qu'elle contrôle : sa centrale coopérative, la première entreprise de construction du pays, possède une grande imprimerie ainsi qu'une organisation de vacances et de loisirs, et contrôle le quart du tirage de la presse quotidienne (Mouriaux, 1986 : 36). Aussi bien dans le secteur privé que public, les représentants syndicaux disposent dans les pays scandinaves de droits étendus. Dans les municipalités, de nombreuses facilités leur sont accordées pour l'exercice de leurs activités, et ils sont couramment associés à toutes les étapes d'élaboration ou de modification des diverses mesures affectant le personnel, tant à l'échelon national que local. Le système corporatiste de fixation nationale des salaires, des conditions générales de travail et du régime de retraite des agents locaux associé au Danemark (Mouritzen, 1987 ; Tonboe, 1986), en Suède (Anton, 1974) et en Finlande (Kiviniemi, 1988) les représentants du gouvernement central, des collectivités locales et des syndicats. Cependant, tout ne se décide pas lors de ces négociations nationales. La concertation, voire la confrontation, se déroule aussi dans chaque municipalité. En Norvège, les syndicats participent généralement au fonctionnement de nombreuses commissions municipales dont Eckstein (1966 : 140) a souligné l'« esprit d'équipe ». En dehors des cadres conventionnels dominants de relations entre employeurs et employés, l'action syndicale s'exprime aussi, mais rarement, par le recours à la grève ; en mai 1986, à l'appel de la fédération suédoise S.A.C.O.-S.R., des milliers d'employés locaux menèrent ainsi une série de grèves sauvages et furent menacés de lock-out (Grosser, 1987 : 240-241).

En Grande-Bretagne, près de la moitié de la population active est syndiquée. Ce taux élevé comparativement à celui des pays non scandinaves s'explique en partie par la pratique du closed shop qui s'étend à cinq millions de travailleurs, soit la moitié des syndiqués, et par le prélèvement direct sur les salaires des cotisations. Dans le secteur public, les organisations syndicales se sont développées dès la fin du XIX^e siècle, avec notamment la création en 1894 de la Municipal Employees' Union (M.E.U.), de la National Union of Teachers (N.U.T.) en 1870, et de la National and Local Government Officers' Association (N.A.L.G.O.) en 1905. Depuis les années 1960-1970, la progression des effectifs syndicaux s'est surtout effectuée dans le secteur public, si bien que l'on y trouvait en 1981 12 des 25 plus grands syndicats nationaux (Parry, 1985 : 80). On estime qu'au début des années 1980, environ 80 % des agents publics appartenaient à un syndicat aussi bien à l'échelon central que local (King, 1987 ; Rose, 1985 ; Thomson, 1982). Quel que soit d'ailleurs le pays considéré, la syndicalisation tend à être sensiblement plus élevée dans l'administration publique que dans le privé, en particulier en raison de la taille en moyenne plus importante des unités publiques favorisant la mobilisation, des liens privilégiés souvent entretenus entre les partis gouvernementaux et les syndicats, ainsi que de la capacité d'influence et des moyens d'action plus diversifiés des agents publics, notamment par leur vote aux élections (voir Sturmthal, 1967).

Depuis 1945, la fixation des salaires et des conditions générales de travail des employés locaux se déroule à l'échelon national, mais dans des conditions beaucoup moins gestionnaires et consensuelles que dans les pays scandinaves. Le Local Authorities'

Conditions of Service Advisory Board (L.A.C.S.A.B.), commission composée de représentants des ministères, des collectivités locales et des organisations syndicales, émet régulièrement des recommandations destinées aux différents employeurs. En examinant de manière approfondie son mode de fonctionnement à travers l'exemple des pompiers, Rhodes (1984, 1986) a mis en évidence le caractère non corporatiste de ce système de régulation nationale, essentiellement dominé par les orientations du gouvernement central. Éclipsant pratiquement les représentants des employeurs et des employés, celui-ci, avant et encore plus après l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979, exerce un rôle fondamental dans la détermination du niveau et des modalités de rémunération des agents locaux. La marge de manœuvre des syndicats apparaît par conséquent plus importante dans les municipalités, lesquelles exercent tout de même de nombreuses prérogatives de gestion du personnel (modification des effectifs, mesures concernant les carrières des agents, détermination des avantages divers...). Les syndicats se sont montrés particulièrement actifs à partir des années 1960 : première grève des adhérents de N.A.L.G.O. en 1964, puis multiplication des manifestations d'enseignants, d'ambulanciers et de pompiers (Hampton, 1987 : 140). A partir de cette époque, les principes généraux adoptés lors des rencontres tripartites nationales vont faire l'objet de plus en plus souvent de négociations municipales, destinées à en préciser le contenu en tenant compte des particularités locales ; des organisations syndicales comme N.A.L.G.O. ou N.U.P.E. (National Union of Public Employees) nomment alors pour la première fois un grand nombre de délégués et de shop stewards. Elles réclament la reconnaissance pour leurs représentants du droit à siéger dans les commissions des gouvernements locaux (un droit de consultation leur sera reconnu dans seulement quelques collectivités locales comme Liverpool, Slough, Hereford, Worcester et Basildon). Vers le milieu des années 1970, l'activisme syndical s'intensifie avec l'adoption par le gouvernement central de politiques de rigueur économique. Élargissant leur engagement à des enjeux politiques et économiques plus larges, les syndicats s'opposent vigoureusement aux mesures de réduction des dépenses, de limitation de la progression des impôts locaux, et de transformation des institutions locales (Gyford, 1985 ; Gyford, James, 1983).

Depuis 1980, on enregistre un déclin du taux national de syndicalisation (cf. tableau 5). Ce taux a-t-il également diminué dans les collectivités locales ? Cela est probable, si l'on considère d'une part que les mobilisations et les luttes engagées depuis des années n'ont finalement produit que des effets limités (ainsi que le reconnaît Pickvance, 1986 : 258), et que, d'autre part, les ressources en influence des syndicats ont été constamment réduites par le gouvernement Thatcher : Employment Act de 1980 limitant la pratique des piquets de grève et le recours aux grèves de solidarité, Employment Act de 1982 définissant strictement les grèves légales et réduisant l'immunité syndicale en cas de conflit, et dernièrement Employment Act de 1988 prévoyant que les travailleurs ne pourront être appelés à la grève par leur syndicat qu'après un vote secret. La politique menée depuis 1979 contre les « corporations » par le gouvernement central a également contribué à diminuer largement l'influence traditionnellement forte en Grande-Bretagne des groupes professionnels de spécialistes (architectes, urbanistes...), organisés nationalement, mais mettant leur compétence et leur expertise au profit des collectivités locales (Goldsmith, 1988 ; Pickvance, 1985 a).

Les États-Unis appartiennent à notre troisième groupe de pays, caractérisé par un faible taux national de syndicalisation (entre 15 et 30 %). Mais, sans la progression

rapide à partir des années 1960 du syndicalisme au sein du secteur public, le taux américain de 16 % en 1984 serait encore plus bas. En effet, entre 1953 et 1976, alors que le pourcentage de syndiqués régresse dans le secteur privé (de 36 à 25 %), il augmente considérablement dans les administrations publiques (de 12 à 40 %) (voir tableau 6), l'essentiel de cette progression se produisant à l'échelon étatique et local.

TABLEAU 6
ÉVOLUTION DE LA SYNDICALISATION DANS LES SECTEURS
PRIVÉ ET PUBLIC AUX ÉTATS-UNIS ENTRE 1962 ET 1983

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Troy (1986).

Au cours des années 1960 et de la première moitié des années 1970, la différence entre les deux secteurs s'est estompée, non seulement du point de vue des effectifs et de l'activisme, mais aussi des droits reconnus aux organisations syndicales ; l'Executive Order 10988 pris en 1962 par le Président Kennedy eut un impact comparable dans le secteur public à celui qu'avait produit le Wagner Act dans les entreprises. Au milieu des années 1970, pas moins de 40 % des employés municipaux sont membres d'un syndicat (20 %) ou d'une association professionnelle (20 %), et pratiquement la totalité dans les plus grandes villes (Lineberry et Sharkansky, 1978 : 107). Ils appartiennent à une grande variété d'organisations : de plus en plus aux grands syndicats affiliés à l'A.F.L.-C.I.O., qui investissent le champ prometteur des municipalités, tels que l'American Federation of State, County, and Municipal Employees (A.F.S.C.M.E.), l'International Association of Firefighters (I.A.F.F.) et l'American Federation of Teachers, mais aussi, et plus traditionnellement, aux associations professionnelles comme le Fraternal Order of Police, l'Uniformed Firemen's Association et le National Educational Association, ou même aux fraternités religieuses telles que les Holy Name Societies, les St. George Societies, et les Shomrim Societies (voir Sayre et Kaufman, 1965 : 75). A la différence des pays européens comme la Grande-Bretagne, l'organisation des employés municipaux en force autonome est un phénomène relativement récent, puisqu'elle ne s'est développée que depuis une vingtaine d'années.

L'autre principale spécificité du cas américain est la détermination non pas nationale/locale, mais essentiellement locale des décisions concernant le personnel, y compris des rémunérations. Pour les syndicats d'agents communaux, la municipalité est donc le seul champ d'action et de négociation, même s'ils suivent également de près et cherchent à influencer l'évolution des normes législatives étatiques encadrant le droit du travail dans le secteur public local. Si le poids politique des syndicats dans

les processus décisionnels a globalement augmenté dans les villes américaines depuis les années 1960, il peut varier considérablement d'une municipalité à l'autre, en fonction de différents facteurs, dont le degré de centralisation du leadership (selon Banfield et Wilson, 1963 : 214, plus le parti et l'exécutif sont centralisés, plus ils sont en mesure de résister aux pressions des employés organisés), ou la culture politique dominante (« pro-labor » à Boston, plutôt « anti-labor » à San Diego, d'après Clark, Burg et Landa, 1984). Dans de nombreuses municipalités, le recours à la grève s'est intensifié dans les années 1960 : le nombre des employés locaux en grève passe de 28 000 à 252 000 entre 1960 et 1975 (Clark et Ferguson, 1983 : 154). Avec la désignation du nouveau chef de leur syndicat en 1978, les pompiers de Chicago vont consacrer autant d'énergie « à combattre les maires successifs que les incendies » (Grimshaw, 1982 : 80). Afin d'éviter des troubles et une chute de leur cote de popularité dans la population, bien des maires préfèrent à cette époque céder aux menaces d'arrêt de travail brandies par les syndicats en satisfaisant immédiatement leurs demandes. Alors même que la situation financière de la ville de New York ne cessait de se détériorer, aussi bien Lindsay que Beame ne purent pour cette raison se résoudre à adopter des politiques du personnel plus rigoureuses (Shefter, 1985 : 117-118).

Le pouvoir des syndicats a cependant singulièrement diminué à partir de la fin des années 1970. La vague conservatrice incarnée par les mouvements de limitation de la progression des impôts et des dépenses a entraîné un changement dans l'attitude de nombreux maires à l'égard des demandes et des stratégies des organisations d'employés. Ils ont été de plus en plus nombreux à affronter les syndicats et à vaincre leur opposition au terme de conflits du travail parfois très durs, comme à Seattle, Atlanta, ou San Antonio ; à San Francisco, alors qu'ils avaient été des alliés privilégiés de la municipalité du temps d'Alioto, les syndicats furent ensuite progressivement marginalisés par les administrations de Moscone et de Feinstein (voir Ferman, 1985). Dans de nombreux cas, les municipalités confrontées à des problèmes financiers de plus en plus aigus ont réagi par une accentuation de la centralisation du leadership politico-administratif, ce qui leur a permis de résister plus facilement aux pressions du personnel communal (Levine et al., 1981). Par rapport à la période 1960-1975, le syndicalisme a enregistré un déclin de ses effectifs et de son militantisme, dont témoignent la baisse de la densité syndicale dans le secteur public (de 40 à 34 % entre 1976 et 1983, cf. tableau 6) et la diminution de l'impact des grèves (252 000 employés locaux en grève en 1975, 206 000 quatre ans plus tard, selon Troy, 1986 : 247). Parmi les causes de ce déclin, figurent l'attitude beaucoup moins conciliante à l'égard des syndicats d'un grand nombre d'élus – soutenus de plus en plus par leurs citoyens, les sondages d'opinion réalisés entre la fin des années 1950 et le début des années 1980 révélant une désaffection croissante de la population américaine à l'égard des organisations syndicales (Lipset, 1986 ; Lipset et Schneider, 1983) –, mais aussi les politiques municipales de recrutement d'un nombre relativement croissant d'employés à temps partiel, lesquels ne sont que minoritairement syndiqués : 8 % seulement d'entre eux en 1982, contre 46 % des agents à temps complet (cf. Lewin, 1986 ; Stein et al., 1986 ; Troy, 1986).

La France apparaît comme le pays le moins syndiqué de notre échantillon de huit pays. Il est difficile de connaître avec précision le nombre d'adhérents. Selon Mouriaux (1983 : 65), « les évaluations fournies par les organisations sont entourées de suspicion. S'il ne fait aucun doute que, dans le passé, C.G.T. et C.F.T.C. « gonflaient » les

effectifs déclarés pour mieux affirmer leur représentativité, les données présentes demeurent, de toute manière, incertaines ». Par une série de recoupements des données fournies par les organisations syndicales et de résultats d'enquêtes, on peut estimer à 15 % le taux de syndicalisation en 1985, alors qu'il s'élevait à 23 % en 1970 (cf. tableau 5). Deux autres indicateurs traduisent le déclin de l'audience syndicale. D'une part, les élections aux comités d'entreprise depuis dix ans révèlent une progression régulière des candidats non syndiqués (ils recueillent 24 % des suffrages exprimés en 1987, + 5 % depuis 1977), une baisse rapide du premier syndicat, la Confédération Générale du Travail (C.G.T.) (27 % des suffrages, - 10 %), et une stabilisation des autres organisations (Confédération Française Démocratique du Travail - C.F.D.T. -, Force Ouvrière - F.O. -, Confédération Générale des Cadres - C.G.C. -, et Confédération Française des Travailleurs Chrétiens - C.F.T.C. -). D'autre part, l'activisme mesuré par l'intensité des conflits collectifs du travail a régulièrement diminué depuis le milieu des années 1970 : il faut ainsi remonter à 1946 pour trouver une année moins conflictuelle que 1985, qui n'a connu que 885 000 journées non travaillées par suite de conflit du travail (données du ministère du Travail). La baisse de l'influence des syndicats dans la société française pourrait se poursuivre, dans la mesure où, comme aux États-Unis, on enregistre une désaffection sensible des citoyens à leur égard ; 57 % des personnes interrogées par la SOFRES en 1985 déclaraient n'avoir plutôt pas confiance dans les syndicalistes, contre 51 % trois ans auparavant (*Sofres. L'État de l'opinion. Clés pour 1987*. Paris, Seuil, 1987 : 161).

On ne peut expliquer la faiblesse relative des syndicats français en se contentant de la thèse d'un « tempérament national », selon laquelle le Français serait « naturellement » jaloux de son indépendance et méfiant à l'égard de toute forme d'organisation collective. Certes, l'indice de méfiance de l'enquête internationale menée par l'European Value Systems Study Group atteint en Europe son niveau le plus élevé en France et en Italie (Stoetzel, 1983 ; voir aussi les résultats allant dans le même sens du World Values Survey in : Inglehart, Rabier, 1984). Mais d'autres facteurs conditionnent la spécificité française. A l'exception de la relation privilégiée unissant la Fédération de l'Éducation Nationale au Parti Socialiste, les liens entre syndicats et partis n'y ont jamais été aussi forts, voire symbiotiques, que dans les nations d'Europe du Nord ; comme le souligne Wilson (1983 : 247), « une solide tradition isole les syndicats des partis ». Par ailleurs, la pratique du closed shop est illicite et n'a réellement survécu que dans deux secteurs, le livre parisien et les dockers. Enfin, l'influence potentielle du mouvement syndical est fortement limitée par son degré élevé de fragmentation. Cette division syndicale se retrouve d'ailleurs dans le secteur public, qui « ressemble à une mosaïque de petits groupes corporatifs » (Crozier, 1967 : 112). On y compte cependant davantage d'adhérents (environ 35 % des agents) que dans le secteur privé. Ayant accepté de s'engager davantage que dans les entreprises sur la voie de la concertation avec les employeurs, les syndicats - par exemple le Syndicat National des Instituteurs dans l'enseignement primaire, ou la Fédération C.G.T. de l'énergie à Électricité de France - exercent un contrôle relativement étendu sur le déroulement des carrières.

A l'égard des agents communaux, les syndicats français ont poursuivi dès le début du XX^e siècle (des années 1910 aux années 1940) une stratégie fructueuse de négociation nationale avec les associations de maires, l'État jouant un rôle d'arbitre. De cette époque date la législation, modifiée ultérieurement et toujours en vigueur, fixant une série de normes nationales que doit respecter toute municipalité dans les domaines du

recrutement, de l'avancement, du traitement et des conditions de travail du personnel communal (voir Lapassat, 1977 ; Dupuy, Thœnig, 1980 ; Thœnig, 1982). Dans le cadre de la politique économique générale définie par le gouvernement, les grilles de salaires font l'objet de négociations nationales concernant l'ensemble de la fonction publique, les rémunérations perçues par les employés municipaux étant calquées sur celles des agents de l'État ; en effet, « les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles des fonctionnaires de l'État bénéficient de rémunérations au maximum identiques » (article 88 de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale). Toujours à l'échelon national, la capacité d'influence des syndicats est plus sensible dans le secteur de la formation continue, enjeu de négociations proprement corporatistes avec les représentants de l'État et des associations nationales d'élus locaux (Dupuy, Thœnig, 1980 : 36-37). De nombreuses décisions de gestion du personnel échappent donc à la compétence des municipalités. Cependant, malgré l'existence de fortes contraintes juridiques, leur marge de manœuvre n'est pas négligeable, notamment en ce qui concerne la détermination du niveau des effectifs, de la carrière des agents, ou de l'attribution d'avantages financiers et sociaux. Le rôle des syndicats s'affirme à travers le travail quotidien de leurs permanents et leur participation aux différentes structures de concertation : commissions administratives paritaires (gestion des carrières et questions disciplinaires), comités techniques paritaires (fonctionnement des services), et comités d'hygiène et de sécurité. Comme dans la fonction publique nationale, l'action des syndicats est le plus souvent marquée par leur division structurelle qui explique en partie l'échec fréquent de leurs luttes engagées dans de nombreuses municipalités contre les politiques de réduction des dépenses et du personnel, et de privatisation des services. L'un des facteurs ayant favorisé la rapide mise en œuvre par Jacques Chirac de son vaste programme de privatisation à Paris a bien été la dispersion de la défense des intérêts du personnel en une dizaine d'organisations syndicales différentes.

Le Japon connaît également un taux de syndicalisation relativement faible (28 % en 1986), surtout par rapport au niveau qu'il avait atteint dans les années qui suivirent la fin de la Seconde Guerre mondiale (56 % en 1949), marquées par la libéralisation de la vie politique et sociale sous l'influence de l'occupant américain. Mais, à partir de 1948, le gouvernement japonais prit une série de mesures limitant l'exercice des droits syndicaux et du droit de grève (qui fut interdit dans la fonction publique en juin 1949). Le taux de syndicalisation tomba rapidement à 30-35 % (voir Juguet, 1988). Les données du tableau 5 font apparaître un déclin dans les années 1980, qui a notamment pour origine les profondes divisions du mouvement syndical en voie de restructuration, ainsi que les attaques menées par le gouvernement conservateur contre les bastions syndicaux ; la décision de privatiser en 1987 les chemins de fer nationaux (Kokutetsu) était notamment inspirée par la volonté de briser le syndicat Kokurô, l'un des plus puissants de la Confédération Sôhyô, étroitement liée au Parti socialiste Shakaitô qu'elle soutient électoralement et financièrement. Pratiquement absents dans les petites et moyennes entreprises, les syndicats concentrent le gros de leurs forces militantes dans les grandes sociétés et surtout dans les administrations publiques. L'une des plus importantes fédérations de la centrale Sôhyô est l'Union des Employés Municipaux (Jichirô). Le taux de syndicalisation des agents locaux est particulièrement élevé, atteignant 90 % dans des villes comme Tokyo. Si, comme en Europe, leur grille de salaires est fixée à l'échelon national, de nombreuses autres dimensions de la politique du

personnel font l'objet dans les municipalités de négociations et d'échanges de services entre élus et organisations syndicales.

Les employés municipaux au cœur des processus de décision

Selon le modèle weberien de la bureaucratie, il existe une séparation stricte des fonctions politique et administrative. L'agent administratif exécute fidèlement les décisions de l'autorité politique et « doit s'acquitter de sa tâche sine ira et studio, "sans ressentiment et sans parti pris" » (Weber, 1963 : 128). Le mouvement de réforme né à la fin du siècle dernier aux États-Unis avait ainsi pour objectif premier d'isoler le « gouvernement » de la « politique », afin d'éviter tout dérapage vers la corruption et le clientélisme (voir Appleton et Clark, 1988 : 11). Mais cette séparation stricte des fonctions n'a sans doute jamais correspondu à la réalité, de nombreux employés municipaux évoluant plutôt à la charnière des sphères politique et administrative (tels des « frontaliers », selon l'image proposée par Banner, 1982 ; voir aussi Jobert et Sellier, 1977). Les responsables de l'administration, loin de se cantonner à un rôle de pure exécution, figurent parmi les principaux décideurs. Par leur présence, leur capacité d'expertise et leur expérience des dossiers, bref leur professionnalisme, ils interviennent directement aux différents stades du processus de décision et d'exécution. Leur autonomie et leur pouvoir est particulièrement important en Grande-Bretagne ; les conseillers, qui n'exercent leurs fonctions qu'à temps partiel, n'ont qu'un rôle secondaire et se heurtent aux pratiques fréquentes de rétention de l'information des fonctionnaires et de monopolisation des relations avec les ministères (voir Byrne, 1986 : 189 ; Glassberg, 1980). En Norvège, les rådmenn sont également des exécutifs forts. Au sommet de la hiérarchie municipale française, le secrétaire général exerce souvent un pouvoir considérable sur les services, si bien qu'il peut régner sans partage sur « son » administration ; dans plusieurs municipalités, il est significativement surnommé le « général ». Plusieurs synthèses (dont celle, relativement pessimiste, de Lowi, 1987 : 259-260) et études de cas portant sur les États-Unis ont de même montré comment le leadership mayoral pouvait être concurrencé ou battu en brèche par certains chefs administratifs, s'opposant aux instructions du maire (par exemple à New York, Banfield et Wilson, 1967 : 218) ou résistant à l'introduction de nouvelles politiques (notamment à San Francisco, voir Ferman, 1985 : 123).

Cependant, à partir des années 1970, l'investissement plus poussé de nombreux élus dans la gestion municipale a entraîné dans plusieurs pays une redélimitation des territoires de la politique et de l'administration, et un rééquilibrage des forces respectives en direction du modèle normatif weberien. Les « dilettantes » se rapprochent des « spécialistes » au point de les concurrencer, ou même parfois de carrément se substituer à eux. Cette spécialisation ou professionnalisation, « au sens de maîtrise d'une compétence technique, de détention d'une certaine expertise » (Mabileau et Sadran, 1982 : 269), se traduit par le développement de l'exercice à temps complet des fonctions mayorales, et ce par près d'un maire sur deux aussi bien en Norvège (Larsen, 1987) que dans les communes françaises de plus de 2 000 habitants (selon l'enquête C.S.A./Le Monde réalisée en juin 1988). Le projet de rendre la municipalité plus transparente, plus accessible et plus visible incite les élus à être présents et actifs dans les services, et à montrer ainsi par leurs interventions quotidiennes et multiformes qu'ils mènent une politique dynamique d'autant plus indispensable en période de crise économique. La relation entre environnement de crise et dynamisme des leaders s'observe depuis le

milieu des années 1970 dans plusieurs pays occidentaux (voir Goldsmith, 1987 : 5). Cette nouvelle définition des règles du jeu provoque nécessairement une réactivation de la « tension fondamentale » (Mayntz, 1982 : 63) qui caractérise la relation entre les « dilettantes » et les « spécialistes ». Les élus savent qu'ils ne peuvent introduire le changement qu'avec un minimum de soutien ou du moins de non-blocage de la part des agents. En effet, ceux-ci ne manquent pas de ressources pour contrer les projets des leaders politiques : en exploitant, manipulant ou tronquant l'information interne par différentes techniques d'orientation des décisions (dans ce domaine, « il existe de multiples variations et combinaisons possibles », soulignent Sayre et Kaufman, 1965 : 421), ou bien en déformant ou en limitant la portée de celles-ci lors de leur mise en œuvre. L'ingérence de responsables politiques intervenant de manière non coordonnée dans les « affaires intérieures » de l'administration peut entraîner des réactions de repli et de blocage de la part d'une majorité de cadres, si bien que les travers de l'administration pré-bureaucratique décrits par Weber sont susceptibles de resurgir : « Un travail collégial non organisé implique des frictions, des retards, des compromis d'intérêt et de points de vue contradictoires et se déroule nécessairement avec moins de précision et de dépendance, c'est-à-dire moins uniformément et plus lentement » (Weber in Birnbaum et Chazel : 168). Nombreux sont encore les agents municipaux de formation assez peu élevée, exécutant des tâches routinières, qui correspondent au modèle des fonctionnaires « conservateurs » défini par Downs (1967) : ils se caractérisent par leur comportement de résistance au changement et leur attachement à la sécurité. Cependant, un nombre croissant de jeunes diplômés plus compétents ont été recrutés pour promouvoir le renouvellement des méthodes et des pratiques bureaucratiques. Même s'ils se heurtent à l'inertie de leurs collègues « conservateurs », hostiles par principe à la remise en question de l'existant et à la concurrence incarnée par ce « sang neuf », ces avocats du changement (pour reprendre la terminologie de Downs) sont, notamment grâce à leur niveau élevé de formation, des agents actifs de modernisation des rouages administratifs.

STRATÉGIES ET POLITIQUES MUNICIPALES DU PERSONNEL

A la lumière des développements précédents, l'objet de cette dernière section consiste à présenter et à interpréter les résultats de l'enquête F.A.U.I. portant sur plusieurs stratégies affectant directement le personnel : stratégies concernant les effectifs, stratégies modifiant les rémunérations et les avantages divers, et enfin privatisation des services. Les données utilisées pour nos huit pays sont les indices d'importance calculés à partir des réponses des responsables administratifs municipaux par Mouritzen et Houlberg (1988), qui reflètent à la fois la fréquence d'utilisation de ces stratégies et leur impact en termes de politiques budgétaires.

Les stratégies concernant les effectifs

Le tableau 7 regroupe les résultats disponibles pour les quatre stratégies destinées à réduire ou à stabiliser les effectifs : le licenciement, le gel des recrutements, le non-remplacement des départs (retraites, démissions, décès), et la mise en retraite anticipée.

TABLEAU 7
STRATÉGIES CONCERNANT LES EFFECTIFS
DU PERSONNEL MUNICIPAL
(EN INDICE D'IMPORTANCE)

Pays	Licenciement	Gel des recrutements	Non-remplacement des départs	Mise en retraite anticipée
Danemark	26	51	–	–
États-Unis	30	41	49	13
Finlande	30	40	–	22
France	4	70	41	–
Grande-Bretagne	26	37	21	36
Japon	16	30	50	23
Norvège	4	22	15	2
Suède	0	5	43	3

Parmi les pays scandinaves, on observe deux types distincts de politiques. En Norvège et en Suède, le licenciement et la mise en retraite anticipée sont des pratiques quasi inexistantes, tandis que les autres stratégies demeurent faiblement utilisées (à l'exception du non-remplacement des départs dans les villes suédoises). Le degré élevé de fiscal slack, l'idéologie dominante de l'État-providence et la puissance des organisations syndicales sont autant d'obstacles à l'adoption de politiques de réduction des effectifs. En comparaison, le Danemark et la Finlande se rapprochent davantage des pays non scandinaves, notamment par leur taux relativement élevé de licenciements (26 et 30). Au Danemark, l'importance de la classe moyenne au sein de la société contribue sans doute à favoriser la remise en cause et les tentatives de limitation de l'interventionnisme public (voir Allardt, 1986 : 115). De même, la Finlande se différencie assez nettement du « modèle scandinave » suédois ou norvégien par la plus grande polarisation de son système partisan – empêchant la social-démocratie d'occuper une position réellement dominante – qui se répercute à l'intérieur du mouvement syndical, affaibli par les divisions opposant les communistes aux socio-démocrates (Armingeon, 1982 ; Wilensky et al., 1987).

Les stratégies de limitation de la progression du personnel communal ont été mises en œuvre en France surtout à partir des élections municipales de 1983. L'un des cas les plus significatifs de l'inflexion apportée aux politiques du personnel fut celui de la capitale ; alors que pendant son premier mandat Jacques Chirac s'était montré partisan d'une forte intervention de la puissance publique et de l'extension des services municipaux en créant des centaines d'emplois municipaux, il appliqua ensuite à sa ville des méthodes inspirées du libéralisme et guidées par des objectifs de retranchement. Le licenciement d'agents communaux demeure en France exceptionnel (cf. tableau 7). Les fonctionnaires bénéficiant d'une garantie juridique d'emploi à vie, les rares suppressions d'emploi interviennent le plus souvent lorsqu'une nouvelle équipe d'élus décide de se séparer des contractuels politiques engagés par la précédente municipalité. Les municipalités stabilisent leurs effectifs principalement en freinant ou en gelant le rythme d'embauches ; pour cette stratégie, l'indice atteint sa valeur la plus élevée en

France. De moins en moins de postes de fonctionnaires sont offerts, alors que des emplois de contractuels (autorisés par la loi Galland de 1987) ou d'auxiliaires (en particulier, sous la forme des T.U.C. (Travaux d'Utilité Collective) continuent à être créés. Mais les politiques du personnel varient considérablement, et ne correspondent pas nécessairement à la philosophie politique officiellement affichée. Un chantre du libéralisme comme François Léotard a pratiquement doublé les effectifs du personnel depuis son accession à la mairie de Fréjus (de 330 en 1977 à plus de 600 en 1986) en créant 13 nouveaux services, reconnaissant lui-même : « Nous devons rectifier le tir » (*Vie Publique*, février 1986 : 26). Inversement, de nombreuses municipalités de gauche poursuivent une politique particulièrement rigoureuse (cf. l'exemple de la municipalité communiste de Tarbes, in Clark et al., 1987 : 361-390). Des villes socialistes comme Châtellerauld s'attachent notamment à limiter le nombre de postes rendus vacants par des départs à la retraite.

Dès le milieu des années 1970, en déclarant « la fête terminée », le gouvernement central travailliste essaie d'obtenir des autorités locales britanniques une diminution de leurs dépenses. Mais, plutôt que de les contraindre à réduire leurs dépenses en personnel, ce qui aurait comporté le risque d'une confrontation avec les syndicats d'agents locaux, le ministre en charge des collectivités locales choisit pour cible principale le logement, secteur de faible implantation syndicale (Pickvance, 1985 a, 1985 b). A partir de 1979, le gouvernement conservateur ne s'embarrasse pas de considérations tactiques en décidant d'atteindre une baisse de l'emploi public étatique et local. Sous sa pression, de nombreuses autorités locales ont dû réduire leurs effectifs, sans pour autant procéder à des licenciements massifs ; le cas de Wandsworth, supprimant brutalement en 1981 700 emplois (soit 9 % de son personnel), demeure relativement isolé (voir Chandler, Lawless, 1985 : 160 ; Wolman, 1983). D'autres politiques, souvent négociées avec les syndicats, ont été mises en œuvre, notamment l'arrêt des embauches ou le non-remplacement des départs dans des secteurs tels que l'enseignement ; par le jeu combiné de ces mesures, le nombre d'enseignants a pu rapidement décroître (de 25 % à Torytown, selon Duke et Edgell, 1986). Comparativement aux autres pays, la mise en retraite anticipée semble avoir été une stratégie privilégiée par les collectivités locales britanniques (cf. tableau 7). Soucieuses de ne pas apparaître comme indifférentes ou impuissantes face à la montée du chômage, nombre d'entre elles ont par ailleurs choisi d'intervenir en tant qu'employeur actif, non pas en suivant l'exemple politiquement dangereux du conseil radical de Liverpool, mais en pratiquant le job sharing, c'est-à-dire le partage de plusieurs postes à temps complet en un nombre plus élevé d'emplois à temps partiel, moins bien rémunérés (Karran, 1984). Plus d'un élu conservateur y a vu également un moyen de réduire l'influence syndicale, plus faible parmi le personnel (de plus en plus féminin) occupant ce type d'emplois.

Aux États-Unis, plusieurs études de cas et analyses statistiques portant sur différents échantillons de villes ont montré le lien existant entre transferts intergouvernementaux et taille des effectifs municipaux (voir par exemple le travail récent de Schneider, 1988). De nombreux gouvernements locaux ont su profiter des dispositions du Comprehensive Employment and Training Act (C.E.T.A.) de 1973 pour financer la création de nouveaux postes (Woody, 1982), ou même la réembauche illégale d'employés licenciés (voir Rubin, 1982 : 105). Mais c'est au moment où les responsables municipaux estimaient que les dotations fédérales et étatiques étaient devenues une source régulière et sûre de financement d'emplois que les transferts commencèrent à être réduits (Stein,

1984). La diminution de ces aides intergouvernementales, la crise financière et la montée du conservatisme ont entraîné une diminution des effectifs des administrations locales. Dans les villes confrontées à de sévères problèmes financiers comme Detroit ou New York, des mesures de licenciement spectaculaires par leur impact ont été prises. Les minorités ethniques, qui n'ont été intégrées dans les bureaucraties municipales qu'à partir de la fin des années 1960, ont été les plus touchées par cette politique de rigueur dictée par la règle du « dernier embauché, premier congédié » ; ainsi, à New York, alors que le nombre d'employés blancs n'est réduit que de 22 % entre 1974 et la fin de 1975, celui des agents noirs et hispaniques l'est respectivement de 35 et de 50 % (voir Shefter, 1985 : 135, Eisinger, 1982b ; Levine, 1980 : 23). A l'opposé, des groupes fortement organisés résistent bien mieux que la moyenne des agents aux menaces et mesures de licenciement. C'est le cas des pompiers et des policiers, dont les taux d'organisation – 71 et 53 % en 1980 (selon Gross, 1985 : 411 ; voir aussi Stern, 1984) – sont parmi les plus élevés du secteur public local. En période de prospérité comme dans les années d'austérité, ils réussissent le plus fréquemment à négocier avec habileté l'amélioration ou la non-réduction de leurs avantages spécifiques (comme l'illustre leurs succès répétés à Oakland, cf. Levine et al., 1981 : chap. 3). A la pratique radicale des licenciements massifs s'est rapidement substituée à partir de la fin des années 1970 celle du non-remplacement des départs, considérée aujourd'hui par les villes américaines comme la plus importante des stratégies portant sur les effectifs (cf. tableau 7). A l'instar de New York, un grand nombre de municipalités ont négocié avec les syndicats des accords sectoriels contenant une clause de non-licenciement, mais prévoyant une diminution du personnel compensée par une augmentation de la productivité (Lewin, 1986 ; Shefter, 1985).

Depuis 1980, le gouvernement japonais s'est engagé dans une vaste réforme des administrations étatiques et locales (*gyôsei kaikaku*), dont le principal objectif consiste à alléger leurs effectifs. En décembre 1981, il a ainsi fait amender la loi sur les fonctionnaires locaux pour rendre obligatoire la retraite à 60 ans à partir de 1985. Mais, deux ans plus tard, 5 % seulement des exécutifs des 650 villes (*shi*) avaient soumis à leurs assemblées les textes d'application nécessaires (Bouissou, 1984 : 103-104). Le tableau 7 indique que les stratégies municipales les plus significatives ont été l'arrêt des embauches et surtout le non-remplacement des départs. Il semble que, comme aux États-Unis, des accords de concertation aient été passés, en vertu desquels les municipalités s'engagent à n'opérer que des réductions du personnel « sans douleur », en échange de quoi les puissants syndicats d'agents locaux souscrivent à une obligation d'amélioration de la productivité (voir l'exemple de la ville de Yamaguchi donné par Miyazaki et Kimura, 1983).

Dans nos huit pays, la stabilisation ou la réduction du nombre des agents est parfois partiellement compensée par le recours à des bénévoles. A la suite de la crise financière qu'elle a enregistrée en 1975, la ville de New York a encouragé la création d'un Comité des citoyens qui forme des volontaires dans des domaines aussi divers que la sécurité, l'aménagement d'espaces verts et d'espaces de jeux pour les enfants, l'aide aux familles, aux personnes âgées et aux immigrés, la réhabilitation de logements, l'éducation des adultes, ou l'alphabétisation. A la Nouvelle-Orléans, des volontaires travaillent une partie de la journée, tout en recevant une rétribution. Par ailleurs, de nombreuses entreprises américaines assurent leur promotion en donnant ou en louant à un prix avantageux des matériels ou des équipements (piscines, camions,...). Des banques et

des entreprises commerciales peuvent également décider de mettre à la disposition d'une municipalité un ou plusieurs de leurs experts. Les Chambres de Commerce ont ainsi constitué des réseaux nationaux d'information qui permettent d'identifier et de localiser ces différentes formes d'assistance. Les universités américaines fournissent aussi dans certains cas du personnel et des étudiants : New York, Pittsburgh et Waukegan ont ainsi fait appel à des volontaires pour exercer différentes activités, notamment de gestion financière et de secrétariat. Le bénévolat demeure par contre assez peu développé en France : il n'ajoute que l'équivalent de 1 % au nombre des actifs, contre 4 % aux États-Unis et 3 % en Grande-Bretagne (Le Net, Werquin, 1985 ; O.C.D.E., 1987). On peut supposer que plus le sentiment de confiance mutuelle entre individus est élevé, plus les activités informelles d'entraide et de volontariat tendent à se développer. Cela permet d'expliquer la moins grande diffusion du bénévolat en France – où la confiance interindividuelle est particulièrement faible – que dans les pays scandinaves, la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Japon. Il tend toutefois à se répandre, et à être aussi bien reconnu qu'encouragé par les municipalités françaises (Nantes et Saint-Étienne en sont des exemples récents) dans des domaines tels que l'aide aux personnes âgées, la prévention de la délinquance, la préservation du patrimoine ou la culture ; l'action « ville propre » lancée par la municipalité d'Alençon en 1982 repose essentiellement sur la participation de citoyens volontaires : coordonnés par une équipe légère, dix « observatoires » de quartiers ont été créés comprenant chacun quelques personnes chargées de suivre l'évolution de la propreté dans chaque secteur.

Les stratégies concernant les rémunérations

Un deuxième groupe de stratégies concernant le personnel porte sur les rémunérations des agents communaux (cf. tableau 8).

**TABLEAU 8
STRATÉGIE CONCERNANT LES RÉMUNÉRATIONS
DU PERSONNEL MUNICIPAL
(EN INDICE D'IMPORTANCE)**

	Réduction des rémunérations	Gel des rémunérations	Réduction du nombre d'heures supplémentaires
Danemark	–	59	–
États-Unis	11	22	33
Finlande	22	59	15
France	–	31	35
Grande-Bretagne	13	8	32
Japon	13	22	24
Norvège	11	41	14
Suède	–	11	8

En Europe et au Japon, les municipalités disposent individuellement d'une faible marge de manœuvre dans la détermination des salaires, leurs grilles étant fixées à

l'échelon national. Par contre, elles retrouvent une plus grande liberté dans la modulation des horaires, des primes et des avantages divers. Les villes danoises et finlandaises se distinguent à nouveau des municipalités norvégiennes et suédoises en appliquant des mesures plus rigoureuses, en particulier de gel, voire, comme en Finlande, de réduction des rémunérations. Les responsables locaux britanniques privilégient plutôt la réduction des heures supplémentaires. Cette stratégie revêt à peu près la même importance en France, où de nombreuses municipalités veillent en outre depuis le début des années 1980 à contrôler plus strictement l'évolution des primes et avantages divers (logements et voitures de fonction, remboursement des charges d'habitation, gratuité du téléphone), dont bénéficient fréquemment de nombreuses catégories d'agents (techniciens, cadres, sapeurs-pompiers, etc.). A Lille, pour réduire l'absentéisme estimé à dix-sept jours par agent et par an, Pierre Mauroy s'est ainsi opposé aux syndicats, d'une part en diminuant le nombre d'embauches et, d'autre part, en décidant en 1984 de transformer la prime vacances en une prime de service public, calculée en fonction de la présence effective des agents, et d'en reporter le versement de juin à décembre. La même année, le maire communiste du Mans Robert Jarry et son adjoint socialiste, président de la Communauté Urbaine du Mans, ont été séquestrés pendant plusieurs heures par des employés en colère, après l'annonce par la municipalité du gel de la prime de vacances, de la diminution des avantages consentis sur le réseau des transports en commun, et de l'allongement des délais pour l'avancement. Au Japon, les leaders locaux conservateurs des années 1980 ont de même engagé avec le soutien du gouvernement central une partie de bras de fer avec les syndicats pour réduire les primes et avantages substantiels accordés aux fonctionnaires : leur revenu, à grade équivalent, est supérieur de 9 % à celui des agents de l'État (en 1982), et ils bénéficient de promotions plus rapides et de congés supplémentaires. Après avoir battu la gauche qui était au pouvoir depuis plus de vingt ans, le nouveau maire de Musashino, une municipalité de plus de 100 000 habitants de la banlieue ouest de Tokyo, a ainsi négocié avec les organisations syndicales la réduction de près de moitié des primes de retraite du personnel ; celles-ci pouvaient atteindre jusqu'à cent dix mois de salaires, soit plus du double des normes habituelles dans la fonction publique étatique et préfectorale, ce qui permettait à une serveuse de cantine scolaire de percevoir le double du capital versé à un professeur titulaire de l'université nationale de Tokyo (voir Bouissou, 1984). Si la politique conservatrice du gouvernement central et de la grande majorité des villes s'est fréquemment concrétisée par la diminution des compléments de salaires et des primes de retraite, les syndicats ont obtenu en revanche de nombreuses concessions et compensations, notamment des promotions accélérées.

Le tableau 8 indique que l'indice d'importance de la réduction des rémunérations est aussi, sinon même plus faible, aux États-Unis que dans les autres pays, alors que les municipalités américaines, contrairement à leurs homologues européennes ou japonaises, sont généralement libres de moduler leurs rémunérations. On aurait pu s'attendre à ce qu'elles aient utilisé cette souplesse institutionnelle pour agir sur les rémunérations plutôt que sur les effectifs. C'est en fait le contraire qui s'est produit : les données des tableaux 7 et 8 montrent l'importance supérieure des stratégies de réduction des effectifs. Ce résultat confirme un certain nombre de travaux antérieurs (notamment Clark et Ferguson, 1983 ; Lewis, 1988 ; Schneider, 1988 ; Stein, 1984 ; Wolman, 1983) soulignant que, confrontées à la nécessité de réduire ou de stabiliser leurs dépenses en personnel, la majorité des municipalités, en accord avec les syndicats, préfèrent dimi-

nuer les effectifs plutôt que de mécontenter l'ensemble des employés en décidant une réduction de leurs salaires ou de leurs avantages acquis.

La privatisation des services municipaux

La privatisation de certains services municipaux représente enfin une stratégie dont les effets sur le personnel peuvent être considérables. Elle apparaît marginale en Norvège et en Suède, dont la culture politique demeure extrêmement influencée par l'acceptation généralisée de l'État-providence (voir Allardt, 1984, 1986 ; Flora, 1986), à la différence du système politico-économique moins homogène de la Finlande, où les forces privées concurrencent le secteur public (cf. tableau 9). Sous l'impulsion du gouvernement central, elle a été appliquée en Grande-Bretagne depuis 1979 par de nombreuses autorités locales essentiellement conservatrices, entraînant souvent de graves conflits du travail dans les services concernés (voir Duke, Edgell, 1986 ; Walker, 1983).

TABLEAU 9
PRIVATISATION DE SERVICES MUNICIPAUX
(EN INDICE D'IMPORTANCE)

Danemark	-
États-Unis	27
Finlande	39
France	22
Grande-Bretagne	30
Japon	61
Norvège	9
Suède	6

En France, la question de la privatisation des services municipaux a fréquemment été présentée par les nouveaux maires de droite élus en 1983 comme « l'antidote » à la socialisation de l'économie et de la société, expérimenté localement avant d'être adopté à l'échelon national. De nombreux élus de droite, notamment du R.P.R., se sont brusquement convertis au libéralisme et à l'esprit d'entreprise, considérant les privatisations comme une véritable panacée. Mais, dans certaines villes comme Draguignan, celles-ci ont été décidées et mises en œuvre avec précipitation et sans contrôle suffisant. Dans d'autres comme Nîmes (Hoffmann-Martinot, 1988), les syndicats se sont opposés, parfois violemment, au « démantèlement du service public » ; mais, dans la plupart des cas, ils ont finalement conclu avec les élus des conventions prévoyant les modalités de transfert d'activités au secteur privé. Plusieurs municipalités sont parvenues à réduire les dépenses de services particulièrement coûteux comme la restauration scolaire. La privatisation peut s'étendre à un grand nombre de services. Paris a ainsi fermé l'imprimerie municipale (dont, selon un audit, les employés ne travaillaient en moyenne que cinq heures dix par jour), privatisé en 1985 le service des convois des pompes funèbres, confié ses marchés couverts à un groupement d'intérêt économique créé avec les commerçants concernés, et a réservé une place plus importante aux deux compagnies privées déjà associées à l'enlèvement des ordures ménagères.

res avec l'objectif de parvenir dans une dizaine d'années à faire assurer la collecte moitié par la ville, moitié par le secteur privé.

La moitié des villes américaines, surtout à direction républicaine, recourent à la privatisation. Les Démocrates font généralement moins confiance aux vertus de la gestion privée, mais passent cependant parfois des contrats avec des entreprises qui leur apportent des bénéfiques politiques ou des soutiens, notamment en finançant leurs campagnes électorales. Cette démarche politique ne se traduit pas nécessairement par une hausse des coûts, notamment lorsque la sélection est soumise à certaines règles de concurrence. Les Démocrates ne confient généralement au secteur privé que la réalisation ou la gestion de services traditionnellement délégués, alors que les Républicains transfèrent souvent une gamme très large de services. Jusqu'à 80 % de l'ensemble des services municipaux sont délégués dans certaines villes des États-Unis. La propreté urbaine est l'un des secteurs où la privatisation a le plus progressé, de nombreuses études ayant convaincu les responsables municipaux de la faible compétitivité du service public ; en conséquence, en l'espace seulement de huit ans, de 1975 à 1983, le nombre d'employés dans ces services municipaux en équivalents temps complet pour mille habitants a diminué de moitié (de 1,4 à 0,7, selon Lewin, 1986 ; Lewis, 1988 indique par ailleurs que 5 % de son échantillon de 154 grandes villes ont supprimé leur service de propreté urbaine entre 1979 et 1983 ; sur la privatisation de l'enlèvement des ordures ménagères, voir Fitzgerald et al., 1988). La comparaison des coûts public/privé n'est qu'un critère pouvant conduire une municipalité à changer de type de gestion. Dans de nombreux cas, la capacité de résistance des employés organisés conditionne tout autant le choix, sinon davantage ; Ferris (1986) a ainsi souligné que plus le personnel est organisé, moins des politiques de privatisation tendent à être mises en œuvre.

L'indice d'importance de la privatisation au Japon est beaucoup plus élevé (61) que dans les sept autres nations. Mais, ainsi qu'il ressort d'un colloque américano-japonais de praticiens municipaux (Wynne, 1983), le concept de privatisation semble pour les responsables locaux japonais avoir une signification sensiblement plus large qu'en Europe ou aux États-Unis, englobant un grand nombre de pratiques : transfert à des entreprises privées, mais aussi à des associations et à des bénévoles. Compte tenu de cette importante réserve d'interprétation, il apparaît cependant que les programmes de privatisation des conservateurs du P.L.D. visant au développement non pas d'un welfare state, mais d'une « welfare society » ont été activement concrétisés dans les années 1980 aux échelons à la fois national et local. De nombreuses municipalités ont confié à des entreprises spécialisées la gestion des services de propreté urbaine, d'enlèvement des ordures ménagères, et d'entretien et de surveillance des bâtiments, tandis que, dans le domaine social, elles ont de plus en plus fait appel au volontariat (voir l'exemple de la ville de Toyohashi présenté par Hamada et Aoki, 1983).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Études générales et comparatives

– ALLARDT Erik. 1986. « The Civic Conception of the Welfare State in Scandinavia », in : Richard Rose, Rei Shiratori (Eds.), *The Welfare State East and West*. Oxford : Oxford University Press : 107-125.

1984. « Representative Government in a Bureaucratic Age », *Daedalus*, Vol. 113, No. 1 : 169-197.

– ARMINGEON Klaus. 1982. « Determining the Level of Wages : The Role of Parties and Trade Unions », in : Francis G. Castles (Ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London : Sage : 225-282.

1983 : « Gewerkschaften », in : Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*. München : Piper : 145-150.

– BANNER Gerhard. 1982. « Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune », *Archiv für Kommunalwissenschaften* : 26-47.

– BIRNBAUM Pierre et CHAZEL François. 1978. *Sociologie politique. Textes*. Paris : A. Colin.

– BLAIS André, DION Stéphane. 1987. « Les employés du secteur public sont-ils différents ? », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 37, n° 1 : 76-97.

– BORCHERDING Thomas E. 1977. *Budgets and Bureaucrats : The Source of Government Growth*. Durham : Duke University Press.

– DOGAN Mattei, PELASSY Dominique. 1987. *Le Moloch en Europe. Étatisation et corporatisation*. Paris : Economica.

1982. *Sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*. Paris : Economica.

– DOWNS Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston : Little, Brown.

– FLORA Peter (Ed.). 1986. *Growth to Limits : The Western European Welfare States since World War II. Vol. 1, Sweden, Norway, Finland, Denmark. Vol. 2, Germany, United Kingdom, Ireland, Italy*. New York : Walter de Gruyter.

– GLASSBERG Andrew D. 1980. *Responses to Fiscal Crisis : Big City Government in Britain and America*. Glasgow : University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy, Nr. 55.

– GOLDSMITH Michael. 1987. « The Changing Role of Mayors and Chief Executives », ECPR Joint Sessions. Amsterdam. 10-15 avril.

– GROSSER Alfred (Ed.). 1987. *Les pays d'Europe Occidentale. Édition 1987*. Paris : La Documentation Française.

– HEIDENHEIMER Arnold J., HECLLO Hugh, ADAMS Carolyn Teich. 1983. *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*. New York : St. Martin's Press. 2nd ed.

– HOFFMANN-MARTINOT Vincent. 1987. *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*. Paris : Presses Universitaires de France.

– INGLEHART Ronald, RABIER Jacques-René. 1984. « Du bonheur... Sentiment personnel et norme culturelle », *Futuribles*, n° 81, octobre : 3-29.

– KASSALOW Everett M. 1984. « The Future of American Unionism : A Comparative Perspective », *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 473, May : 52-63.

– LE NET Michel, WERQUIN Jean. 1985. *Le volontariat. Aspects sociaux, économiques et politiques en France et dans le monde*. Paris : La Documentation Française.

– LIPSET Seymour M. 1986. « North American Labor Movements : A Comparative Perspective », in : Seymour M. Lipset (Ed.), *Unions in Transition : Entering the Second Century*. San Francisco : Institute for Contemporary Studies Press : 421-452.

1981. *Political Man. The Social Bases of Politics*. Baltimore : The John Hopkins University Press.
- MAYNTZ Renate. 1982. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg : Müller Juristischer Verlag (Uni-Taschenbücher ; 765).
 - MOURIAUX René. 1986. *Le syndicalisme face à la crise*. Paris : Éditions La Découverte.
 - MOURITZEN Poul Erik, HOULBERG Kurt Nielsen. 1988. *Handbook of Comparative Urban Fiscal Data*. Odense : Danish Data Archives.
 - NEWTON Kenneth. 1980. *Balancing the Books. Financial Problems of Local Government in West Europe*. London : Sage.
 - NISKANEN William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago : Aldine and Atherton.
 - O.C.D.E. 1987. *Gestion et financement des services urbains*. Paris : O.C.D.E.
 - PAGE Edward C., GOLDSMITH Michael J. 1987. *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London : Sage.
 - PETERS B. Guy. 1984. *The Politics of Bureaucracy*. New York : Longman. 2nd ed.
 - RONIGER Luis. 1981. « Clientelism and Patron-Client Relations : A Bibliography ». In : S.N. Eisenstadt et René Lemarchand (Eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development*. Beverly Hills : Sage : 297-330.
 - ROSE Richard. 1985. « The significance of public employment », in : Richard Rose (Ed.), *Public employment in Western nations*. Cambridge : Cambridge University Press : 1-53.
 - STOETZEL Jean. 1983. *Les valeurs du temps présent : une enquête européenne*. Paris : Presses Universitaires de France.
 - STURMTHAL Adolf. 1967. « White-Collar Unions. A Comparative Essay », in : Adolf Sturmthal (Ed.), *White-Collar Trade Unions. Contemporary Developments in Industrialized Societies*. Urbana : University of Illinois Press : 365-398.
 - TULLOCK Gordon. 1970. *Private Wants, Public Means : An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government*. New York : Basic Books.
 - VERBA Sydney et al. 1987. *Elites and the Idea of Equality. A Comparison of Japan, Sweden, and the United States*. Cambridge : Harvard University Press.
 - WEBER Max. 1963. *Le savant et le politique*. Paris : Plon/10-18.
 - WILENSKY Harold L., LUEBBERT Gregory M., HAHN Susan Reed, JAMIESON Adrienne M. 1987. « Comparative Social Policy : Theories, Methods, Findings », in : Meinolf Dierkes, Hans N. Weiler, Ariane Berthoin Antal (Eds.), *Comparative Policy Research. Learning from Experience*. Aldershot : Gower : 381-457.
 - WOLMAN Harold. 1983. « Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure : a Cross National Analysis », *Journal of Public Policy*, Vol. 3, Part 3 : 245-263.
 - WYNNE George G. 1983. *Learning from Abroad Cutback Management : A Trinational Perspective*. New Brunswick : Transaction Books.

Danemark

- ANDERSEN Bent Rold. 1984. « Rationality and Irrationality of the Nordic Welfare State », *Daedalus*, Vol. 113, No. 1 : 109-139.
- BENTZON Karl-Hendrik. 1987. « A very short note on expenditures and productivity in Danish somatic hospitals from 1950 to 1985 », International Institute of Administrative Science, Conference on « Public Administration in Times of Scarce Resources », Valencia.
- BOGASON Peter, 1987. « Denmark », in : Edward C. Page, Michael J. Goldsmith (Eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary Systems*. London : Sage : 46-67.
- BRUUN Finn, SKOVSGAARD Carl-Johan. 1981. « Local Determinants and Central Control of Municipal Finance : The Affluent Local Authorities of Denmark », in : L. J. Sharpe (Ed.), *The Local Fiscal Crisis in Western Europe. Myths and Realities*. London : Sage : 29-61.
- MOURITZEN Poul Erik. 1988. « Fiscal Policy-Making in Times of Resource Scarcity. The Danish Case », in : Susan E. Clarke (Ed.), *Urban Innovation and Autonomy : The Political Implications of Policy Change*. Beverly Hills : Sage (Forthcoming).
- TONBOE Jens Chr. 1986. « The labour movement, local politics and spatial sociology : some recent Danish experience », in : Michael Goldsmith, Soren Villadsen (Eds.), *Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress*. Aldershot : Gower : 179-205.

États-Unis

- ACIR. 1986. *Significant Features of Fiscal Federalism. 1985-86 Edition*. Washington, D.C. : ACIR.
- APPLETON Lynn M., CLARK Terry N., 1988. « Coping in American Cities. Fiscal Austerity and Urban Innovations in the 1980s », in : Susan E. Clarke (Ed.), *Urban Innovation and Autonomy : The Political Implications of Policy Change*. Beverly Hills : Sage (à paraître).
- BANFIELD Edward C., WILSON James Q. 1967. *City Politics*. Cambridge : Harvard University Press.
- BENNETT James T., ORZECOWSKI William O. 1983. « The Voting Behavior of Bureaucrats : Some Empirical Evidences », *Public Choice*, 41, 2 : 271-283.
- CLARK Terry N., BURG Margaret M., VILLEGAS DE LANDA Martha D. 1984. « Urban Political Cultures and Fiscal Austerity Strategies », Annual Meeting of the American Political Science Association, August 30-September 2.
- CLARK Terry N., FERGUSON Lorna C. 1983. *City Money. Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment*. New York : Columbia University Press.
- COURANT Paul N., GRAMLICH Edward M., RUBINFELD Daniel L. 1979. « Public Employee Marketing Power and the Level of Government Spending », *American Economic Review*, 69 : 806-817.
- EISINGER Peter K. 1982a. « Black Employment in Municipal Jobs : The Impact of Black Political Power », *American Political Science Review*, 76, June : 380-392.
- 1982b. « The Economic Conditions of Black Employment in Municipal Bureaucracies », *American Journal of Political Science*, Vol. 26, No. 4, November : 754-771.

- FERMAN Barbara. 1985. *Governing the Ungovernable City. Political Skill, Leadership, and the Modern Mayor*. Philadelphia : Temple University Press.
- FERRIS James M. 1986. « The Decision to Contract Out », *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 22, No. 2, December : 289-311.
- FITZGERALD Michael R., LYONS William, CORY Floydette C. 1988. « From Administration to Oversight : Privatization and its Aftermath in a Southern City », in : Richard C. Hula (Ed.), *Market-Based Public Policy*. London : MacMillan : 69-83.
- GRAMLICH Edward M., RUBINFELD Daniel L. 1982. « Voting on Public Spending : Differences between Public Employees, Transfer Recipients, and Private Workers », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, No. 4, Summer : 516-533.
- GRIMSHAW William J. 1982. « The Daley Legacy : A Declining Politics of Party, Race, and Public Unions », in : Samuel K. Gove, Louis H. Masotti (Eds.), *After Daley. Chicago Politics in Transition*. Urbana : University of Illinois Press : 57-87.
- GROSS Ernest. 1985. « Labor Relations in Local and County Government », in : Jack Rabin, Don Dodd (Eds.), *State and Local Government Administration*. New York : Marcel Dekker : 409-435.
- GROSSKOPF Shawna. 1981. « Public Employment's Impact on the Future of Urban Economies », in : Roy Bahl (Ed.), *Urban Government Finance. Emerging Trends*. Beverly Hills : Sage (Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 20) : 39-62.
- JUDD Dennis R. 1984. *The Politics of American Cities. Private Power and Public Policy*. Boston : Little, Brown. 2nd Ed.
- LADD Helen F., WILSON Julie B. 1983. « Who Supports Tax Limitations : Evidence from Massachusetts's Proposition 2 1/2 », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, No. 2, Winter : 255-279.
- LEVINE Charles H. 1980. « Organizational Decline and Cutback Management », in : Charles H. Levine (Ed.), *Managing Fiscal Stress. The Crisis in the Public Sector*. Chatham : Chatham House : 13-30.
- LEVINE Charles H., RUBIN Irene S., WOLOHOJIAN George G. 1981. *The Politics of Retrenchment. How Local Government Manage Fiscal Stress*. Beverly Hills : Sage.
- LEWIN David. 1986. « Public Employee Unionism and Labor Relations in the 1980s : An Analysis of Transformation », in : Seymour M. Lipset (Ed.), *Unions in Transition : Entering the Second Century*. San Francisco : Institute for Contemporary Studies Press : 241-264.
- LEWIS Gregory B. 1988. « The Consequences of Fiscal Stress : Cutback Management and Municipal Employment », *State and Local Government Review*, Vol. 20, Nr. 2, Spring : 64-71.
- LINEBERRY Robert L., SHARKANSKY Ira. 1978. *Urban Politics and Public Policy*. New York : Harper and Row. 3rd Ed.
- LIPSET Seymour M., SCHNEIDER William. 1983. *The Confidence Gap. Business, Labor, and Government in the Public Mind*. New York : The Free Press.
- LOWI Theodore J. 1987. *La Deuxième République des États-Unis. La fin du libéralisme*. Paris : Presses Universitaires de France.

- PETERS B. Guy. 1985. « The United States : absolute change and relative stability », in : Richard Rose (Ed.), *Public Employment in Western Nations*. Cambridge : Cambridge University Press : 228-261.
- ROGERS Robert C., STRAUSSMAN Jeffrey D. 1986. « Militancy, Union Penetration, and Fiscal Stress : Are they Really Connected ? », in : Mark S. Rosentraub (Ed.), *Urban Policy Problems. Federal Policy and Institutional Change*. New York : Praeger : 23-45.
- RUBIN Irene S. 1982. *Running in the Red. The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress*. Albany : State University of New York Press.
- SAYRE Wallace S., KAUFMAN Herbert. 1965. *Governing New York City. Politics in the Metropolis*. New York : Norton.
- SCHNEIDER Mark. 1988. « The Demand for the Suburban Public Work Force : Residents, Workers, and Politicians », *The Journal of Politics*, Vol. 50, No. 1, February : 89-107.
- SHEFTER Martin. 1985. *Political Crisis, Fiscal Crisis : The Collapse and Revival of New York City*. New York : Basic Books.
- STEIN, Robert M. 1984. « Municipal Public Employment : An Examination of Intergovernmental Influences », *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4 : 636-653.
- STEIN Robert M., SINCLAIR Elizabeth G., NEIMAN Max. 1986. « Local Government and Fiscal Stress : An Exploration into Spending and Public Employment Decisions », in : M. Gottdiener (Ed.), *Cities in Stress. A New Look at the Urban Crisis*. Beverly Hills : Sage (Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 30) : 111-144.
- STERN James L. 1984. « A Look Ahead at Public Employee Unionism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 473, May : 165-176.
- TROY Leo. 1986. « The Rise and Fall of American Trade Unions : The Labor Movement from FDR to RR », in : Seymour M. Lipset (Ed.), *Unions in Transition : Entering the Second Century*. San Francisco : Institute for Contemporary Studies Press : 75-109.
- WONG Kenneth K. 1988. « Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking », *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 1 : 1-18.
- WOODY Bette. 1982. *Managing Crisis Cities. The New Black Leadership and the Politics of Resource Allocation*. Westport, Conn. : Greenwood Press.

Finlande

- KIVINIEMI Markku. 1988. « Local Government Reforms and Structural Changes in Public Administration : the Finnish Case », in : Bruno Dente, Francesco Kjellberg (Eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London : Sage : 70-88.
- YLÖNEN Ari. 1986. « Public/Private Partnerships : A Lesson to be Learned ? », ECPR-Workshop Political Learning, Fiscal Austerity and Urban Innovation, Göteborg.

France

- ADAM Gérard. 1983. *Le pouvoir syndical*. Paris : Dunod.
- AMBROISE-RENDU Marc. 1987. *Paris-Chirac. Prestige d'une ville, ambition d'un homme*. Paris : Plon.

- AMIOT Michel et DE FONTMICHEL Henri. 1971. « Nice, un exemple de monarchie élective au XX^e siècle », *Ethnologie française*, 1, 2 : 49-64.
- BERGÈS Michel. 1984. « Peut-on sortir de la corruption ? », *Pouvoirs*, n° 31 : 65-75.
- BOURDON Jacques. 1986. « La fonction publique territoriale : maintien du système de la carrière ou retour au système de l'emploi », *Revue française de droit administratif*, 2, 6, novembre-décembre : 881-906.
- CLARK Terry N., HOFFMANN-MARTINOT Vincent, NEVERS Jean-Yves. 1987. « L'innovation municipale à l'épreuve de l'austérité budgétaire : rationalisation des services publics et contraintes politiques », rapport au Plan Urbain, octobre.
- CROZIER Michel. 1967. « White-Collar Unions : The Case of France », in : Adolf Sturmthal (Ed.) *White-Collar Trade Unions. Contemporary Developments in Industrialized Societies* : 90-126.
- DION Stéphane. 1986. *La politisation des mairies*. Paris : Economica.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent. 1988. « Gestion moderniste à Nîmes. Construction d'une image de ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38 : 95-103.
- I.N.S.E.E. 1988a. « Les agents de l'Etat au 1^{er} janvier 1987 », *Premiers résultats*, n° 125, avril.
- 1988b. « Les effectifs des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 1987 », *Premiers résultats*, n° 135, mai.
- JOBERT Bruno et SELLIER Michèle. 1977. « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*. Vol. 2, n° 2, avril : 205-227.
- LAPASSAT Étienne-Jean. 1977. « Fonction publique et pouvoir d'expertise des grandes villes », in : Institut Français des Sciences Administratives, *L'administration des grandes villes*. Paris : Editions Cujas : 329-355.
- MABILEAU Albert et SADRAN Pierre. 1982. « Administration et politique au niveau local ». In Francis de Baecque et Jean-Louis Quermonne (Eds.) *Administration et politique sous la V^e République*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- MAYER Nonna, SCHWEISGUTH Étienne. 1985. « Classe, position sociale et vote », in : Daniel Gaxie (Ed.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques : 263-290.
- MOURIAUX René. 1983. *Les syndicats dans la société française*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- NEVERS Jean-Yves. 1983. « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue Française de Science Politique*, 33, 3 : 428-454.
- PAGE Edward. 1985. « France : from l'Etat to big government », in : Richard Rose (Ed.), *Public Employment in Western Nations*. Cambridge : Cambridge University Press : 97-125.
- RAVIS-GIORDANI Georges. 1976. « L'alta pulitica et la bassa pulitica : valeurs et comportements politiques dans les communautés villageoises corses (XIX^e-XX^e siècles) », *Études rurales*, juillet-décembre, n° 63-64 : 171-189.
- SADRAN Pierre. 1987. « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ? », *Pouvoirs*, 40 : 39-48.

- THOENIG Jean-Claude. 1982. « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue Française d'Administration Publique*, 3 : 487-517.
- THOENIG Jean-Claude, Dupuy François. 1980. *Réformer ou déformer ? La formation permanente des administrateurs locaux*. Paris : Cujas.
- WILSON Frank L. 1983. « Les groupes d'intérêt sous la V^e République : test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 33, n° 2, avril : 220-254.

Grande-Bretagne

- BYRNE Tony. 1986. *Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works*. Harmondsworth : Penguin Books. 4th ed.
- CAWSON Alan. 1985. « Corporatism and Local Politics », in : Wyn Grant (Ed.), *The Political Economy of Corporatism*. London : MacMillan : 126-147.
- CHANDLER J.A. and LAWLESS Paul. 1985, *Local Authorities and the Creation of Employment*. Aldershot : Gower.
- DUKE Vic and EDGELL Stephen. 1986. « Local Authorities Spending Cuts and Local Political Control », *British Journal of Political Science*, Vol. 16, Part 2, April : 253-268.
- GOLDSMITH Michael. 1988. « British Policy towards Local Government, 1979-1988 », ECPR Workshop on Policy Change in Perspective. Rimini, 5-10 April.
- GYFORD John. 1985. *The Politics of Local Socialism*. London : George Allen and Unwin.
- 1984. *Local Politics in Britain*. London : Croom Helm. 2nd ed.
- GYFORD John and JAMES Mari. 1983. *National Parties and Local Politics*. London : George Allen and Unwin.
- HAMPTON William. 1987. *Local Government and Urban Politics*. Harlow : Longman.
- KARRAN Terence. 1984. « The Local Government Workforce. Public Sector Paragon or Private Sector Parasite ? », *Local Government Studies*, Vol. 10, Nr. 4 : 39-58.
- KING Desmond S. 1987. « The state and the social structures of welfare in advanced industrial democracies », *Theory and Society*, 16 : 841-868.
- NEWTON Ken. 1984. « La Grande-Bretagne », in : Yves Mény (Ed.), *La réforme des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats*. Paris : La Documentation Française (NED n° 4755) : 13-29.
- NEWTON Ken and KARRAN Terence. 1985. *The Politics of Local Expenditure*. London : MacMillan.
- PARRY Richard. 1985. « Britain : stable aggregates, changing composition », in : Richard Rose (Ed.), *Public Employment in Western Nations*. Cambridge : Cambridge University Press : 54-96.
- PICKVANCE Christopher. 1985a. « Crise économique et transformation du pouvoir local en enjeu politique : Grande-Bretagne, 1979-1984 », *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 9, n° 2 : 25-54.
- 1985b. « Le gouvernement local anglais en souffrance », *Les Annales de la recherche urbaine*, octobre, n° 28 : 80-93.
- 1986. « The Crisis of Local Government in Great Britain : An Interpretation », in :

M. Gottdiener (Ed.), *Cities in Stress. A New Look at the Urban Crisis*. Beverly Hills : Sage : 247-276.

– RHODES R.A.W. 1984. *Corporatism, Pay Negotiations and Local Government*. Essex Papers in Politics and Government, Nr. 19. Department of Government, University of Essex.

1986. *The National World of Local Government*. London : George Allen and Unwin.

– THOMSON Andrew. 1982. « Local Government as an Employer », in : Richard Rose and Edward Page (Eds.), *Fiscal Stress in Cities*. Cambridge : Cambridge University Press : 107-136.

– VELJANOVSKI Cento. 1988. *Selling the State. Privatisation in Britain*. London : Weidenfeld and Nicolson.

– WALKER David. 1983. *Municipal Empire. The Town Halls and Their Beneficiaries*. Hounslow : Maurice Temple Smith.

– WHITELEY Paul. 1986. « Predicting the Labour vote in 1983 : social backgrounds versus subjective evaluations », *Political Studies*, 34, 1 : 82-98.

Japon

– BAERWALD Hans H. 1986. *Party Politics in Japan*. Boston : Allen and Unwin.

– BOUISSOU Jean-Marie. 1983. « Japon : des collectivités locales « autonomes à trente pour cent », *Annuaire des collectivités locales 1983*. Paris : Litec : 80-108.

1984. « Japon : élections locales et rigueur budgétaire », *Annuaire des collectivités locales 1984*. Paris : Litec : 99-105.

– HAMADA Kazunari, AOKI Shigeru. 1983. « Spinning Off » in Japan : The Upsurge in Privatization », in : George G. Wynne (Ed.), *Learning from Abroad Cutback Management : A Trinational Perspective*. New Brunswick : Transaction Books : 186-189.

– JUGUET Eugène. 1988. « Mouvement syndical : une histoire tourmentée », in : Jean-François Sabouret (Ed.), *L'Etat du Japon*. Paris : Editions La Découverte : 196-198.

– MARUO Naomi. 1986. « The Development of the Welfare Mix in Japan », in : Richard Rose, Rei Shiratori (Eds.), *The Welfare State East and West*. Oxford : Oxford University Press : 64-79.

– MIYAZAKI Tatsuo, KIMURA Hitoshi. 1983. « Applying Cutback Management in the Public Sector », in : George G. Wynne (Ed.), *Learning from Abroad Cutback Management : A Trinational Perspective*. New Brunswick : Transaction Books : 173-180.

– PEMPLE T.J. 1982. *Policy and Politics in Japan. Creative Conservatism*. Philadelphia : Temple University Press.

– PEMPEL T.J., TSUNEKAWA Keiichi. 1979. « Corporatism Without Labor ? The Japanese Anomaly », in : Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehmbruch (Eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills : Sage : 231-270.

– SHANNON John. 1983. « Learning How to Learn From Others : An Overview of the Tokyo Symposium », in : George G. Wynne (Ed.), *Learning from Abroad Cutback Management : A Trinational Perspective*. New Brunswick : Transaction Books : 101-107.

– STEINER Kurt. 1965. *Local Government in Japan*. Stanford : Stanford University Press.

Norvège

– BALDERSHEIM Harald. 1988. « Does Money Matter ? Impacts of Financial Change on Local Politics in Norway », International Workshop on Local Finances in the Contemporary State : Theory and Practice. University of Oslo, May 5-7.

– ECKSTEIN Harry. 1966. *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway*. Princeton : Princeton University Press.

– HANSEN Tore, SORENSEN Rune J. 1988. « The Growth of Local Government in Norway : The Sky is the Limit ? », International Workshop on Local Finances in the Contemporary State : Theory and Practice. University of Oslo, May 5-7.

– LARSEN Helge O. 1987. « Political Authority and Local Leadership », ECPR Joint Sessions. Amsterdam. April 10-15.

– SCHWERIN Don S. 1980. « The Limits of Organization as a Response to Wage-Price Problems », in : Richard Rose (Ed.), *Challenge to Governance. Studies in Overloaded Politics*. Beverly Hills : Sage : 73-106.

Suède

– ANTON Thomas J. 1974. « The Pursuit of Efficiency : Values and Structure in the Changing Politics of Swedish Municipalities », in : Terry N. Clark (Ed.), *Comparative Community Politics*. New York : Sage/John Wiley : 87-110.

– GUSTAFSSON Agne. 1986. « Rise and Decline of Nations : Sweden », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 9, No. 1 : 35-50.

– HANSEN Tore. 1981. « The Dynamics of Local Expenditure Growth : Local Government Finance in Sweden », in : L.J. Sharpe (Ed.), *The Local Fiscal Crisis in Western Europe. Myths and Realities*. London : Sage : 165-193.

– MAGNUSSON Tage, LANE Jan-Erik. 1987. « Sweden », in : Edward C. Page, Michael J. Goldsmith (Eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary Systems*. London : Sage : 12-28.

– NILSTEIN Arne H. 1967. « White-Collar Unionism in Sweden », in : Adolf Sturmthal (Ed.), *White-Collar Trade Unions. Contemporary Developments in Industrialized Societies* : 261-304.

– PETERS B. Guy. 1985. « Sweden : The Explosion of Public Employment », in : Richard Rose (Ed.), *Public Employment in Western Nations*. Cambridge : Cambridge University Press : 203-227.

– SÅRLVIK Bo, HOLMBERG Soren. 1985. « Social determinants of party choice in Swedish elections, 1956-1982 », IPSA Congress, Paris.