

Article

« La politique municipale française et la banlieue rouge de Paris »

Stéphane Dion

Anthropologie et Sociétés, vol. 9, n° 2, 1985, p. 85-115.

Pour citer cet article, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/006266ar>

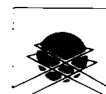
Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

LA POLITIQUE MUNICIPALE FRANÇAISE ET LA BANLIEUE ROUGÉ DE PARIS



Stéphane Dion

La politique municipale, telle qu'elle se pratique en France, se compare difficilement à ce que nous connaissons au Québec. Toute tentative de rapprochement entre les deux contextes se heurte à une différence fondamentale : contrairement à ce qui se produit chez nous, un lien évident et reconnu comme tel rattache en France les scènes politiques nationale et municipale.

Les partis français pénètrent en force dans les conseils municipaux et cherchent, sur cette base, à consolider leur implantation territoriale. L'apolitisme traditionnel peut subsister ici et là dans les campagnes mais dans les villes, le maire a presque toujours une identité partisane avouée : socialiste, communiste, gaulliste, etc.

Bien sûr, au Québec, les affinités politiques de plusieurs de nos maires se devinent aisément. Les initiés de la scène locale savent bien que la machine électorale au service de telle équipe municipale sert aussi à l'élection du député libéral de la circonscription. Les grandes associations de municipalités sont présentes dans le débat public et s'impliquent dans le jeu des alliances partisans pour défendre leurs intérêts (voir Divay et Léveillé 1981, Cabatoff et Iezsoni 1984). Les maires se font de plus en plus courtiser par les partis fédéraux et provinciaux, plusieurs franchissent le Rubicon et se lancent dans la « grande » politique avec l'espoir de devenir député, voire ministre. Toutefois, ces signes de politisation ne correspondent pas au contrôle explicite des grands partis sur la compétition politique municipale. Les partis qui œuvrent au niveau municipal continuent à ne pas s'aligner ouvertement derrière les partis provinciaux et fédéraux. Les clivages partisans nationaux jouent tout au plus de façon implicite lors des scrutins locaux, ils influencent peu le choix des hommes et des femmes que les électeurs envoient siéger à l'Hôtel de ville. Il n'existe pas comme tel d'empire municipal libéral, progressiste-conservateur, péquiste ou NPD (nouveau parti démocratique), malgré les efforts parfois déployés par les partis pour contester les élections dans les grandes villes.

De ce point de vue, c'est bien le Québec — ainsi que tout le Canada — et non la France qui constitue l'exception à la règle. Une conjonction de facteurs explique cette singularité qui fait du Canada le seul pays occidental où la compétition entre les grands partis demeure une composante marginale de la vie politique municipale. Ces causes se résument aisément (voir Bernard 1982: 234-235, Rowat 1983). Un droit de vote longtemps réservé aux propriétaires et un nombre assez faible de grandes villes ont certainement retardé l'émergence de structures partisanes au niveau municipal. La pluralité des modèles d'organisation politique municipale au Canada et la présence d'institutions électives indépendantes de la mairie et pourtant situées au même palier — telles les commissions scolaires au Québec — ont rendu l'expérimentation de stratégies générales d'implantation plus complexe pour les partis. Une complexité comparable prévaut cependant dans des pays tels la RFA et les États-Unis, où les partis nationaux se mobilisent ouvertement lors des consultations municipales. Élément plus important sans doute : les particularités du développement urbain dans un pays peu densément peuplé. La « politisation » de la vie municipale vient toujours des problèmes sociaux liés à l'urbanisme (logement, transport, sécurité, pollution) qui deviennent prioritaires par rapport aux questions considérées sans intérêt sur un plan politique (trottoirs, réfections, assainissement). Or, au Canada, les problèmes d'entassement et de congestion urbaine ont trouvé une solution transitoire dans les autoroutes et l'expansion territoriale des banlieues. Autre facteur explicatif de nature plus directement politique : l'absence au Canada d'une force de gauche d'envergure nationale. Dans la plupart des autres pays démocratiques, l'intervention ouverte des partis nationaux dans la politique municipale est venue de la gauche, ou encore de partis réformistes qui entendent lier la gestion locale à un projet national de société. Enfin, l'antagonisme entre les deux paliers supérieurs de gouvernement, le Fédéral et les provinces — en particulier le Québec — polarise les forces politiques au point, peut-être, de les détourner de la scène municipale.

Si nous regardons maintenant le contexte français, on y retrouve aussi une forme d'« apolitisme », mais qui s'efface derrière le combat que les partis se livrent sur tous les fronts, nationaux et locaux. Pendant longtemps, le monde des « communes » (villes, bourgs, villages) a paru en retrait par rapport à la vie politique française et à son système de partis. Pour expliquer ce phénomène, des observateurs (Kesselman 1972, Tarrow 1977) ont décelé en France l'existence d'une tradition culturelle anti-partisane qui refuse le système des partis comme moyen légitime de structurer la vie politique. L'appartenance à un parti, prise comme synonyme de partialité, serait la face honteuse du politique. Il est difficile d'établir si cette culture politique anti-partisane est véritablement plus répandue en France que dans d'autres pays, mais c'est en effet une idée couramment entendue, encore aujourd'hui, que celle d'un apolitisme de fond d'une réalité locale française constamment menacée dans sa pureté originelle par les idéologies, les politiciens et les partis. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, cependant, plusieurs

facteurs ont joué en sens contraire et provoqué une « nationalisation » de la politique locale, surtout en milieu urbain. Ainsi, la quasi totalité des 221 maires des villes de plus de 30 000 habitants sont maintenant liés à un parti national.

Je me propose d'étudier ici les facteurs de « politisation » de la vie locale française. Je veux montrer que la politisation demeure cependant relative en raison de la faiblesse organisationnelle des partis. Une exception de taille toutefois, sur laquelle il faudra s'arrêter : le Parti communiste. Je tenterai de répondre à la question de fond : dans quelle mesure la coloration politique des mairies détermine-t-elle leurs réalisations et modalités d'action ?

Suite à une présentation d'ensemble du système politique français, j'illustrerai plus concrètement les jeux politiques locaux en me concentrant sur un thème, la crise du « communisme municipal », et sur une région, celle de la banlieue « rouge » de Paris, là où les structures partisans sont les plus développées. Je m'appuierai notamment sur ma recherche de 1981 dans cinq municipalités de gauche de la région parisienne. La conclusion portera sur les perspectives d'avenir des municipalités françaises compte tenu des difficultés économiques et des incertitudes de la politique nationale.

▣ La politique municipale et le système de partis

En France, trois séries de facteurs ont favorisé l'insertion de la politique municipale dans les enjeux nationaux. La première série tient aux institutions, la seconde au développement urbain, la troisième est directement liée à la compétition entre partis.

◇ Les facteurs institutionnels

Sous réserve de Paris, Lyon et Marseille, les municipalités françaises constituent un maillage institutionnel uniforme qui couvre tout le territoire français, depuis les petites communes rurales jusqu'aux grandes unités urbaines. Les partis nationaux ont meilleure prise sur une vie locale ainsi coulée dans un moule unique. Les grandes coalitions de partis sont également favorisées par le système rigoureux du scrutin majoritaire à deux tours avec listes bloquées, adopté dès 1965 pour les villes de plus de 30 000 habitants, qui tend, dans sa logique même, à réduire la lutte électorale à un affrontement entre deux camps.

De façon plus générale, il faut bien voir que la municipalité est une institution clé dans le système politico-administratif français, contrairement aux idées reçues qui font de la France un pays hyper-centralisé. Aucun parti d'envergure nationale ne peut rester indifférent aux leviers de pouvoir qu'elle représente. Ne serait-ce que sur le plan quantitatif, l'enjeu municipal est de première importance : 36 394 communes françaises en 1975... 36 433

en 1982; c'est plus que l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Grande-Bretagne réunies ! Sur le plan qualitatif maintenant, la municipalité offre une capacité d'action essentielle même si les compétences qui lui sont reconnues paraissent moins importantes que dans d'autres pays. En fait, le système politico-administratif français offre une étrange combinaison de contrôle du gouvernement central et de pouvoir local. La division des tâches publiques en France est tout à fait particulière : l'État assure le fonctionnement de services ailleurs décentralisés — l'école par exemple — alors que les collectivités locales (municipalités, départements et régions) se sont affirmées, pendant les années 70, comme les premiers entrepreneurs publics. Elles ont assumé environ 60% des dépenses publiques d'investissement; cette proportion n'est que de 40% en Grande-Bretagne, pays où le pouvoir local est réputé plus fort qu'en France (voir Ashford 1982: 81). L'espace de manœuvre des municipalités tend d'ailleurs à s'élargir. Même avant la loi de 1982 qui a supprimé le contrôle a priori des préfets, la tendance n'était déjà pas à la centralisation (voir Pontier 1980). Et à l'intérieur de cet espace, les municipalités ne se contentent pas d'un simple rôle d'accompagnement des initiatives venues de Paris. Les recherches du Centre de sociologie des organisations ont montré comment opèrent concrètement les contrepoids locaux à la centralisation à la française (Crozier et Friedberg 1977: 218-234, Crozier et Thoenig 1975, Grémion 1976, Thoenig 1975, Worms 1966). La toute puissance de l'État central est plus apparente que réelle et, derrière sa tutelle, des jeux de complicité se créent entre les élus et les administrations territoriales, permettant une adaptation moins rigide à la spécificité des contextes locaux. Le maire, en jouant de ses ressources — sous la forme des réseaux de clientèle plus ou moins importants qu'il contrôle — et de sa représentativité — comme délégué de la commune et comme interlocuteur privilégié de l'administration centrale — parvient à s'ériger en notable, c'est-à-dire en acteur qui occupe une position médiatrice stratégique entre l'État et la population locale. Il accapare une influence par laquelle il obtient une transgression de l'universalisme des règles centrales.

Le maire est un personnage important du système politique français. Élu pour six ans, il peut aussi cumuler plusieurs mandats électifs (député ou sénateur, député européen, conseiller régional, conseiller général). Large-ment pratiqué en France, illégitime ailleurs, le phénomène de l'accumulation des mandats permet à un millier de maires d'être présents à la fois au centre et à la périphérie du système politique. Le maire qui devient député, sénateur ou président du Conseil général de son département, accède à des réseaux d'influence utiles pour obtenir des avantages pour ses électeurs (subventions, autorisations spéciales, etc.) et une meilleure défense de son fief local. L'enracinement local lui offre un tremplin pour accéder aux positions nationales tandis que la notoriété nationale devient un atout sur la scène politique locale. La stratégie du cumul permet de survivre politiquement à une défaite électorale en se repliant sur les autres mandats, et aussi de faire le vide autour de soi, d'éviter l'émergence d'un rival. L'exemple vient d'ailleurs d'en haut, puisque 93% des sénateurs et 82% des députés détiennent au moins un autre

mandat électif (Becquart-Leclercq 1983: 214). Tous les partis dénoncent dans leurs déclarations de principe la pratique du cumul, mais ils sont poussés par le jeu électoral à s'appuyer sur la notoriété de leurs maires, à leur demander de briguer les postes aux élections cantonales et législatives au risque de les voir augmenter ainsi leur autonomie face au contrôle partisan par une notabilisation personnalisée. Le mouvement du cumul peut aussi s'exercer en sens inverse, lorsque les partis parachutent des ministres et des personnalités de prestige dans les communes, au risque cette fois de créer des divisions locales. Dans tous les cas de figure, le mandat de maire est particulièrement convoité en raison du prestige et de l'enracinement local que confère la fonction. Même quand un maire ne cumule pas plusieurs mandats, il demeure un acteur majeur de la vie politique car il participe à l'élection des sénateurs (élus au suffrage indirect) et peut faire jouer son influence dans un sens ou dans l'autre lors des consultations électorales.

Collectivement, les maires ont un poids politique énorme et ils peuvent s'unir au-delà des divisions partisans pour bloquer toute mesure mettant en cause leurs atouts ou leur statut. Deux exemples : le nombre de communes et le cumul des mandats sont deux constantes de la vie locale que les maires ont su préserver des tentatives de réforme. De 65 à 90% des gouvernements locaux ont été éliminés dans tous les principaux pays d'Europe sauf en France où les maires ont résisté (voir Morlan 1981). La série de lois et de textes liés au processus de décentralisation en cours ne prévoit pas l'interdiction du cumul des mandats.

Tous ces éléments mis ensemble, on peut en conclure, avec Y. Mény (1983) et D. Ashford (1982), que le maire français bénéficie d'un statut et d'une latitude d'action que lui envieraient la plupart de ses collègues étrangers :

Dans aucun pays occidental, l'influence des maires n'est aussi grande qu'en France, une fois de plus par la combinaison du nombre, du cumul, et de l'interprétation institutionnelle du local et du national.

Mény 1983: 27

British politics, if not British government, would be little changed were local councils to disappear. Without the commune, however, French politics would be unimaginable.

Ashford 1982: 367

La politique municipale occupe d'ailleurs en France une place très importante comparativement à ce qui se produit dans d'autres démocraties. Les élections municipales mobilisent régulièrement plus de 75% des électeurs, taux rarement atteint dans d'autres pays.

Il existe une dernière raison pour laquelle l'institution municipale représente un enjeu de pouvoir pour tout homme politique comme pour tout parti : aucune force politique ne peut rester indifférente aux bataillons d'exécutants et aux appuis logistiques que peut lui offrir le contrôle d'un

grand nombre de municipalités. Cette institution est en effet particulièrement bien étayée dans sa structure politique (pas moins de 33 conseillers pour une ville de 50 000 habitants, chiffre porté à 43 par la nouvelle loi de 1982) et dans sa structure administrative (les agents des communes sont au nombre de 530 000, sans compter ceux de la ville de Paris).

◇ Les facteurs liés à l'urbanisation

La France se classe seconde après le Japon pour le taux de croissance urbaine depuis 1945. Il est vrai qu'elle accusait un retard sur ce plan comparativement aux autres pays occidentaux. Au début des années cinquante, près de 24 millions de Français, soit 56% de la population, vivaient dans des villes de plus de 50 000 habitants. Dès 1968, le nombre passe à 35 millions de personnes et la proportion à 70% de la population. Le nombre de villes de plus de 30 000 habitants est passé de 159 en 1965 à 221 en 1977, pour se stabiliser depuis (voir Ashford 1982: 13).

La croissance urbaine a modifié les rôles assumés par le personnel politique local, et tout particulièrement les maires (voir Dion 1983, Garraud 1983). La gestion municipale d'avant la « modernisation » se caractérisait par une faible pression fiscale, peu d'investissements et de réalisations. Elle donnait lieu à un modèle « familial » et paternaliste où le maire, par sa présence quotidienne dans la commune, faisait contrepoids à un État central perçu comme tentaculaire et inaccessible. Dans le débat politique, la stratégie de ce « maire-protecteur » consistait à se faire reconnaître comme l'incarnation de l'unanimité communale (voir Kesselman 1972). Les élections étaient politisées dans ce système traditionnel, mais selon une politisation locale. Elles étaient perçues comme devant désigner un médiateur proche des individus, à l'écoute de leurs préoccupations, un protecteur empreint de gentillesse et de sens humanitaire. Les populations choisissaient leurs maires en fonction des réseaux de relations locaux et non des enjeux nationaux.

L'urbanisation accélérée, souvent mal maîtrisée, a profondément altéré ce modèle traditionnel qui subsiste cependant dans les campagnes. Dans les villes, la concentration des populations et le développement d'une bureaucratie locale a dépersonnalisé le rapport entre l' élu municipal et les habitants, même si une image de disponibilité demeure une exigence pour les maires. La concentration urbaine, la mobilité plus grande de la population, les modifications dans l'habitat, tous ces traits du changement social ont eu pour effet de rendre l'électeur moins enraciné dans son milieu local et plus à l'écoute des courants d'opinion nationaux. À l'avant-scène du débat politique sont apparus les problèmes d'intégration sociale liés à l'éclatement du tissu urbain (la gestion de l'espace, la fiscalité locale, la sécurité publique, la cohabitation dans les grandes cités de familles françaises et immigrées). L'explosion des communications a été un autre facteur de nationalisation

de la politique locale. Par la généralisation des médias audiovisuels sur tout le territoire, les Français observent les vedettes de la compétition politique nationale qui leur deviennent plus familières que celles qui occupent la scène locale. Animé par les grands médias et les leaders nationaux, le débat public se nationalise.

◇ Les facteurs liés à la compétition politique

Un esprit partisan intense, faisant référence à la lutte des classes, constitue en soi un véritable appel à l'implication des partis nationaux dans la politique locale. En France, les électeurs de gauche, en particulier communistes, sont très politisés en ce sens qu'ils relient les enjeux locaux aux enjeux nationaux, et qu'ils considèrent ce lien comme souhaitable. Le Parti communiste français (PCF) décrit les municipalités où il est parvenu à se faire élire comme un instrument de lutte de la classe ouvrière face au système politique (voir Lojkine 1982).

L'alliance entre le PCF et le parti socialiste (PS) a d'ailleurs largement favorisé l'extension au milieu local de la bipolarisation droite-gauche, trait dominant de la vie politique française depuis le début des années 70. Le système de partis était clairement bipolarisé à la veille du scrutin municipal de 1977, ce qui n'était pas le cas aux municipales de 1971 où le PS était plus souvent allié avec des formations du centre qu'avec le Parti communiste. En 1977, où l'enjeu des élections sera largement perçu comme national et politique, la gauche partira unie dans plus de 80% des villes de plus de 30 000 habitants. Les résultats du scrutin donneront lieu à la forte progression des partis de gauche qui parviendront à s'implanter dans de nombreuses communes dont les municipalités sortantes ne revendiquaient pas une appartenance partisane définie (sur ces élections voir Charlot 1977, Dupoirier et Grundberg 1978, Jaffré et Ozouf 1977, Lancelot 1977, Parodi 1977)¹. Aux dernières élections municipales de 1983, les partis de droite ont, à leur tour, conclu une entente nationale des plus fermes afin d'unir partout leurs forces contre la coalition de gauche (voir Jaffré 1983, Lancelot 1983, Legall 1983, Parodi 1983). Auparavant, la droite avait toujours présenté les scrutins locaux comme des élections purement administratives. En 1983, au contraire, elle a mis tout en œuvre pour faire des municipales un véritable test politique, une démonstration de la baisse de popularité du gouvernement de gauche au pouvoir depuis dix-huit mois. Pendant la campagne et après la victoire qui rapporta à la droite trente nouvelles municipalités de plus de 30 000 habitants, certains de ses ténors ont même proclamé que « l'apolitisme pour l'opposition nationale a vécu » et que

¹ Les partis de gauche l'emportent à cette occasion dans près des 2/3 des 221 villes de plus de 30 000 habitants, avec comme tête de liste un socialiste dans 80 villes, un communiste dans 72 villes et un radical-de-gauche dans 2 villes. 54 de ces communes sont de nouvelles conquêtes. Le renforcement du PCF notamment est spectaculaire, puisqu'il obtient une participation dans 147 conseils municipaux de villes de plus de 30 000 habitants contre 67 avant l'élection, tandis que le nombre total de ses maires progresse de 1309 à 1813.

sa nouvelle base locale doit lui servir de contre-pouvoir dans l'immédiat, de soutien logistique pour les élections à venir (voir Griotteray 1983).

Les sondages indiquent que ces changements de stratégie sont en accord avec la modification de l'état de l'opinion. En 1970, 19% de la population considérait le scrutin municipal comme « avant tout » politique, contre 80% en 1983 (voir Parodi et Duhamel 1983, Parodi 1983). Il semblerait qu'à la politisation traditionnelle de l'électorat de gauche s'est ajoutée une modification de la perception de la droite de ces élections locales.

L'union de la gauche a donc été le principal moteur de la bipolarisation étendue au milieu local. Il faut mentionner aussi le retrait du Général de Gaulle; sa présence imposante paralysait quelque peu les grands partis, son départ leur a permis de faire de leur combat le seul point de référence de la vie politique française et en conséquence de pénétrer en force dans les conseils municipaux.

Dans un tel contexte, le maire doit le plus souvent « choisir son camp » pour survivre politiquement. L'apolitisme traditionnel résiste à cette évolution, mais il prend de moins en moins la forme d'une pratique établie et de plus en plus celle d'une revendication. Il devient slogan électoral par lequel un candidat cherche à se donner une identité propre dans un contexte généralisé de compétition partisane².

Les élections municipales tendent ainsi à devenir des « élections intermédiaires », un maillon de la chaîne des scrutins nationaux (voir Parodi 1983). Elles paraissent même jouer dans la compétition nationale un rôle qui leur est spécifique ou, du moins, qu'elles partagent avec les élections cantonales, européennes et les élections partielles. Tous ces scrutins ont pour trait commun de ne pas modifier directement et globalement la composition de la Chambre législative et de l'Exécutif du pays. Ils donnent aux électeurs mécontents l'occasion d'interpeller le gouvernement central, de lui servir un avertissement. Ils évoluent vers une logique de protestation où l'électorat gouvernemental semble plus difficilement mobilisable. La France se rapproche ainsi d'un modèle bien connu dans d'autres pays, où les élections locales sont presque systématiquement remportées par l'opposition au gouvernement central³.

² Même les statistiques officielles du ministère de l'Intérieur classifient parmi les « divers droite » et les « divers gauche » les maires qui persistent à ne pas adhérer à une formation politique. A se fier à cette classification, les municipales de 1983 auraient désigné, en arrondissant les chiffres, sur 500 000 sièges à pourvoir, 100 conseillers municipaux d'extrême-gauche, 37 000 communistes, 51 000 socialistes, 5 000 radicaux-de-gauche, 110 000 divers gauche, 1 000 écologistes, 25 000 RPR, 30 000 UDF, 252 000 divers droite et 210 extrême-droite.

³ Selon Jean-Luc Parodi, « cette constante hypothétique se vérifie effectivement dans 80 des 82 élections aux parlements des Länders en Allemagne et dans la plupart des élections secondaires en Grande-Bretagne » (1983: 42). Appliquée au fédéralisme canadien, la logique des élections intermédiaires signifierait qu'une victoire des conservateurs à Ottawa devrait être suivie d'un retour progressif des libéraux dans les gouvernements provinciaux du Canada anglais (le Québec étant un cas particulier). Toutefois, la présence du NPD dans certaines provinces pourrait limiter l'expression de cette tendance qui joue surtout dans un système bipartisan ou de bipolarisation.

Les consultations locales deviennent nationales dans leurs configurations partisanes et leurs résultats. Il ne faudrait pas en déduire pour autant que les partis représentent dans leur composante locale une force considérable en termes de militantisme et de capacité d'action directe. C'est là un autre paradoxe du système politique français : les partis ne s'imposent pas en tant qu'acteurs à la mesure de ce que pourrait laisser croire la politisation croissante des élections locales.

○ Les maires et les partis

Si la dimension partisane s'étend à tous les paliers du système politique français, la pratique militante, elle, demeure faible. Les partis français se caractérisent par leur manque d'organisation et leur inconsistance structurelle, contrairement à l'image que l'on se fait d'une France marquée par un militantisme et des clivages sociaux importants. À l'inverse de ce qui se produit dans d'autres pays européens (Grande-Bretagne, Allemagne, Suède, Italie), il n'y a aucun véritable parti de masse comptant plus d'un million d'adhérents. À droite et même à gauche, tous plafonnent à des chiffres modestes – il en va d'ailleurs de même des syndicats. Les partis de droite, y compris le RPR de Jacques Chirac, font surtout penser à des machines électorales et à des rassemblements de notables constitués autour d'un leader, d'une personnalité « présidentielle ». Le parti socialiste n'a rien d'un grand parti de masse malgré les efforts qu'il a déployés en ce sens. Le parti communiste est certes la formation dont la composante militante est la mieux structurée, mais il a subi un déclin spectaculaire ces dernières années, et s'il a pu revendiquer à un certain moment jusqu'à sept cent mille membres, c'était en comptabilisant toutes les cartes d'adhésion distribuées au lieu des seuls adhérents qui payaient vraiment leurs cotisations.

Les adhérents des partis sont très peu nombreux par rapport à la population totale et ils se concentrent assez nettement dans les milieux urbains (voir Kukawka 1983). Or, les petits villages ne peuvent être tenus pour négligeables puisque 14 millions de Français vivent dans les 32 000 communes de moins de 2 000 habitants qui représentent 90% du total des communes.

Pour l'essentiel absents des campagnes, les partis concentrent leur action militante en milieu urbain. Mais quel rôle y jouent-ils au juste ? Il faut ici distinguer différents modèles de relation entre le maire et son parti, avec aux deux pôles le notable de droite et le permanent communiste.

Première constatation : les carrières politiques n'empruntent pas les mêmes filières à droite et à gauche (voir Becquart-Leclercq 1983, Dogan 1967, Garraud 1983). La différenciation touche à la fois l'origine sociale et le mode d'accès au pouvoir local. Les partis de gauche recrutent leurs élites locales dans la fonction publique et particulièrement chez les enseignants (plus de 45% des maires socialistes élus à l'issue des élections municipi-

pales de 1977 étaient enseignants). Ces emplois offrent plusieurs facilités pour consacrer du temps à la politique comparativement à ceux du secteur privé : sécurité d'emploi, horaires moins lourds, travail non compétitif, possibilités de détachement. La droite recrute principalement chez les élites traditionnelles (professions agricoles, libérales, industrielles et commerçantes). Le modèle de sélection des élus de droite est conditionné avant tout par le statut socio-professionnel qui assure la notoriété, tandis que c'est surtout par le militantisme politique, mais aussi syndical et associatif, que s'effectue le recrutement des élus locaux de gauche.

Deuxième constatation : à cette différence dans l'origine sociale et le mode de sélection s'en ajoute une autre qui concerne le rapport entre les élus et les partis, lequel varie énormément d'une famille politique à l'autre (voir Becquart-Leclercq 1976, Dion 1980, Garraud 1983, Lacorne 1980, Lagroye 1976). Pour le maire de droite, son parti implique rarement une contrainte forte. Les structures locales de l'UDF sont extrêmement faibles, peu actives, généralement incapables d'empêcher le maire de s'affranchir d'elles, de les placer sous tutelle et de concentrer les responsabilités réelles autour d'un état-major qui lui est bien acquis. Le RPR s'est doté d'une meilleure armature locale ces trois dernières années à mesure qu'il s'est affirmé comme le principal parti d'opposition, mais bien des maires et des candidats à la mairie prennent leur carte essentiellement pour s'assurer le monopole de l'investiture à droite face à une gauche unie, ou encore pour mener une carrière politique et accumuler les mandats électifs.

Chez les socialistes, la plupart des maires donnent l'impression de correspondre au modèle du notable qui concentre autour de lui ses propres réseaux d'influence et préserve son autonomie par rapport au parti et à ses militants. Certes, depuis le Congrès de Suresnes (mai 1974), le contrôle de la structure militante sur tous les élus — donc, aussi, sur les maires — est statutairement établi. Le programme municipal socialiste de 1977 rappelle à ce propos que les élus sont « en permanence » responsables devant le parti (Parti socialiste 1977: 147). En réalité, les maires socialistes parviennent dans l'ensemble à s'affranchir du contrôle militant. Les sections locales, en particulier, se révèlent inaptes à remettre en cause le fonctionnement de ce pouvoir municipal installé. C'est plutôt le maire qui veille à conserver un contrôle sur sa section de façon à empêcher l'émergence de leaders concurrents et à disposer de troupes militantes en période de mobilisation électorale. Toutefois, une minorité de maires socialistes paraissent éprouver des difficultés à établir leur leadership face aux militants locaux, étant élus depuis peu et moins sur leur notoriété personnelle que grâce à l'image du parti et de ses orientations.

Perspective inversée chez les communistes, où le rapport de force ne se présente pas sous un jour favorable pour les maires. Les observateurs considèrent que seuls les maires communistes sont dans l'ensemble soumis à un contrôle partisan rigide. C'est un thème couramment entendu que celui de l'absence d'indépendance de l'élue communiste face à l'appareil du parti.

Selon une version très critique vis-à-vis des communistes, conquérir une mairie leur permettrait d'annexer l'ensemble de l'organisation municipale au parti (Montaldo 1977). Le PCF, de son côté, rejette énergiquement cette version des choses qui fait de ses maires des « soldats au garde-à-vous » privés de toute initiative. Les équipes municipales auraient toute liberté d'action pour mettre en œuvre la politique générale indiquée par les militants. Arrêtons-nous maintenant sur ce débat.

○ Le Parti communiste et ses maires

Chez les communistes comme chez les socialistes, le contrôle du parti sur ses élus est explicitement établi. Le choix de la tête de liste aux élections municipales est toujours ratifié par le Comité fédéral, ou par le Comité central pour les grandes villes. Comme tous les élus communistes, les conseillers municipaux, y compris le maire, mettent leur mandat « à la disposition du parti » (art. 46 des statuts). Par ailleurs, la présence dans les mairies revêt une très grande importance pour le Parti communiste. On peut même situer sa force surtout dans son implantation municipale qui s'étendait, avant le recul de 1983, à 1 800 villes et villages. Détenir une mairie permet à des militants de s'introduire dans les institutions de la légalité « bourgeoise », d'acquérir une image de bons gestionnaires et d'obtenir une notoriété dont ils s'efforcent de faire profiter le parti. La mairie représente aussi pour le PCF, comme pour tout parti, un point d'ancrage et un tremplin pour l'accès à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle offre des sources discrètes de financement et des ressources pour aider au fonctionnement matériel des organisations militantes. Enfin, elle sert de caisse de résonance aux mots d'ordre et aux campagnes de mobilisation.

Que les municipalités soient une source de pouvoir indispensable pour le parti signifie-t-il que celui-ci ne leur laisse aucune autonomie ? En fait, la réalité est plus complexe. Le Parti communiste craint que ses maires se constituent des fiefs personnels, mais il se doit pourtant de leur accorder une latitude d'action suffisante pour qu'ils puissent travailler à la perpétuation de son implantation locale. Le PCF se cherche entre les nécessités du contrôle central et celles de la consolidation locale. C'est ainsi qu'afin de limiter l'influence des maires, une véritable clause secrète interdit le cumul d'un mandat de maire et d'un poste de direction dans l'appareil central du parti (voir Pronier 1983). Les membres du Secrétariat et du Bureau politique n'occupent jamais d'importantes responsabilités municipales. Ce point a été très bien relevé par un ancien permanent communiste : « Le PCF est ainsi le seul parti qui exclut des vingt premiers postes de responsables nationaux ceux de ses militants impliqués dans la gestion locale » (Pronier 1983: 48). Le Parti communiste est aussi le seul qui limite et contrôle le cumul des mandats électifs. Sauf nécessité électorale, ses maires ne se présentent pas à la députation. En conséquence, devenir maire n'est pas un signe de pouvoir au sein du PCF. De nombreux maires sont d'anciens secrétaires fédéraux qui, s'étant sentis bloqués dans leur progression dans

l'appareil, ont trouvé leur « bâton de maréchal » en prenant la tête d'une municipalité.

Comme toutes les formations politiques, le PCF tient à ses mairies. Pour les conserver, il doit laisser ses maires acquérir le prestige de leur fonction. Un maire populaire dans sa commune devient un agent électoral de premier ordre (voir Hoss 1969: 79). Avant les municipales de 1983, presque toutes les municipalités communistes bénéficiaient d'un appui électoral supérieur à ce que le parti obtenait dans les mêmes villes lors des consultations nationales. C'est pourquoi le parti laisse à ses maires une marge de manœuvre suffisante pour qu'ils puissent se doter d'une notoriété qui leur est propre. Il ne prescrit pas aux équipes municipales le détail de leur gestion et de leur politique d'investissement — ce qui ne revêt pas un grand intérêt pour lui. Le danger existe que les maires en viennent à contrôler des ressources et à s'introduire dans des réseaux d'influence qui seront source d'autonomie vis-à-vis du parti. Ce dernier s'en accommodera tant que ses maires multiplieront à son égard les gages de fidélité. Surtout, il faut que, clairement et en toute occasion, la notoriété personnelle de l'élu garde pour objectif ultime l'élargissement des assises du parti (voir Padioleau 1982).

Quels garde-fous le parti se donne-t-il pour conserver sous contrôle cet empire municipal qui revêt une si grande importance pour lui ? Mes observations dans deux municipalités communistes de la banlieue parisienne, ainsi que d'autres recherches qui ont été menées sur le sujet (Froment-Meurice 1983, Lacorne 1980, Padioleau 1982, Pronier 1983), indiquent que le PCF recourt à trois moyens majeurs pour maintenir en situation de dépendance ses élus municipaux : la dépendance financière de l'élu devenu permanent communiste, la surveillance exercée par les entreprises rattachées au parti qui travaillent pour les communes et la permanence des réseaux de communication entre l'appareil militant et les élus municipaux.

Tous les élus communistes reversent une part de leur indemnité au parti selon des modalités définies par le Comité central. Officiellement, les élus municipaux qui exercent leur mandat à temps plein perçoivent comme tous les autres permanents communistes, le salaire moyen d'un ouvrier qualifié. Cependant, pour se faire une idée du revenu réel de ces permanents municipaux, il faut ajouter au salaire net les divers avantages en nature dont bénéficient maires et maires-adjoints : voiture de fonction, frais de téléphone, indemnités de voyage, frais de restaurant, etc. Au bout du compte, la dépendance financière vis-à-vis du parti devient telle que, le plus souvent, la rupture ou l'exclusion implique une véritable tragédie financière pour l'intéressé. L'élu communiste était généralement un ouvrier ou un instituteur; il ressent comme une véritable promotion sociale d'être devenu maire et permanent politique. Retourner à l'usine ou devant le tableau noir lui sourit peu, et il redoute le chômage. Sa fidélité ira à l'appareil du parti dont il dépend si concrètement et non à la référence abstraite à la classe ouvrière ou aux « travailleurs ».

Les sociétés de service contrôlées par le parti mettent à la disposition des municipalités des organismes et des spécialistes dont elles ne disposent pas toujours. Si de telles sociétés aident à la gestion des villes tenues par les communistes, elles donnent aussi à l'échelon central du parti des occasions de contrôle et de surveillance.

L'élu municipal demeure un militant actif du parti. Il est tenu de participer aux réunions de section, aux commissions fédérales et aux activités de l'Association nationale des élus communistes et républicains. L'élu est ainsi encadré par l'ensemble de ces réseaux relationnels et il baigne constamment dans l'atmosphère du parti. Parfois, cette surveillance prend des formes plus précises. Il arrive que la section soit dirigée par un permanent très lié à la fédération, chargé par elle de contrôler l'action d'un maire dont la fidélité n'est pas jugée à toute épreuve.

Ce système de contrôle vise à limiter l'influence des maires à l'intérieur du parti ainsi qu'à prévenir tout danger de dissidence dans le monde des municipalités communistes.

Le rapport entre les partis et les municipalités est ainsi fondamentalement différent d'une formation à l'autre. Le parti exerce chez les communistes un contrôle d'ensemble sur les élus, il intervient chez les socialistes comme un système de sélection et d'apprentissage de la vie politique, il tend à droite à se limiter à une force d'appoint pour des notables disposant de leurs propres réseaux de clientèle. Une question s'impose maintenant : peut-on, sur la base de cette différence dans le rapport au parti, distinguer de véritables familles de municipalités en ce qui concerne les réalisations concrètes et les processus de gouvernement ? Ce que font les municipalités et la manière dont elles le font dépend-il de leur coloration politique ? À en croire les partis eux-mêmes, les contrastes seraient frappants et chacun dit pis que pendre de ses adversaires. La gauche décrit le maire de droite comme un dictateur au petit pied dont la gestion pénalise les populations modestes quand elle ne les pousse pas à l'exode, contrairement à une gestion de gauche qui, elle, serait préoccupée par l'aide sociale, le logement, l'aide à l'emploi et la démocratie de proximité. La droite revendique pour ses maires une compétence technique, une gestion démocratique exempte de démagogie, et c'est aux communistes surtout qu'elle s'en prend en les accusant de tout mettre en œuvre pour entretenir dans leurs villes le mécontentement, la pauvreté économique et culturelle dont ils tireraient profit. Au-delà de cette rhétorique partisane, essayons d'évaluer le véritable impact de la variable politique sur la gestion des communes.

○ **Villes de droite, villes de gauche**

Le système de partis se révèle là encore moins déterminant qu'il n'y paraissait à première vue. Non pas que la coloration politique n'induisse aucune différence. Il y a bel et bien un rapport entre l'appartenance partisane d'une

équipe municipale et les orientations de sa gestion, mais il ne se détache pas nettement de la spécificité des contextes locaux. Les distinctions s'établissent davantage en fonction du type de communes : métropole régionale, ville de banlieue, ville résidentielle ou industrielle, etc.

Dans une mesure difficile à évaluer, le clivage droite-gauche influe sur la façon d'aborder un problème fondamental qui se pose à tout gouvernement municipal : afin d'éviter les déséquilibres économiques, les municipalités doivent générer des ressources pour investir en vue d'une production future; mais pour répondre aux attentes des électeurs, il leur faut augmenter les services collectifs et les prestations variées. Entre l'investissement de capital nécessaire pour attirer l'activité économique et les pressions sociales pour délivrer les services, le choix est rarement simple. Face à ce problème, la droite aurait tendance à se montrer préoccupée de rigueur financière et soucieuse de protéger la propriété privée, tandis que la gauche favoriserait l'aide sociale et le logement modique au prix d'une politique d'équilibre plus risquée (voir Ducros 1966, Milch 1975, Schain 1979).

Ma propre enquête dans un département de la région parisienne — le Val-de-Marne — a donné des résultats nuancés (Dion 1980). Entre 1975 et 1978, des écarts intéressants apparaissent en termes d'affectations budgétaires entre les treize municipalités communistes, les trois socialistes et les douze communes de droite de plus de 10 000 habitants de ce département. Les écarts touchent notamment les dépenses en frais de personnel (49,5% du budget de fonctionnement en moyenne dans les municipalités communistes contre 42% dans les villes de droite). Mais cette différence n'a pas d'incidence sur le volume global des dépenses per capita ni d'ailleurs sur le degré d'endettement communal. Les villes communistes ont consacré 25% de leur budget à l'investissement contre 33% pour les villes de droite. Entre 1960 et 1980, dans les zones opérationnelles où les municipalités avaient davantage de latitude pour établir leur propre plan d'urbanisme, 53,4% des logements autorisés dans les villes communistes le furent en HLM contre 21,9% pour les villes de droite.

Comment interpréter ces écarts ? Il est malaisé de se prononcer sur la base de ces chiffres car ils prêtent à plusieurs interprétations. Les différences dans les dépenses d'investissement et de personnel peuvent tout aussi bien correspondre à une gestion moins rigoureuse de la part des communistes qu'à un retard pris par les communes de droite dans la programmation de leurs équipements. Il est tout aussi difficile de distinguer la cause de l'effet pour ce qui touche la forte corrélation entre le logement HLM et les conquêtes municipales du PCF. Faut-il y voir une stratégie active du Parti communiste visant à attirer des locataires correspondant à son profil électoral par la construction massive de cités HLM ? Autre explication : le PCF aurait pris pied dans des banlieues populaires déjà pourvues en logements sociaux et où sont venues se reloger les catégories sociales modestes et défavorisées, chassées de la capitale ou amenées par l'exode rural, elles-mêmes demandeuses de logements sociaux. Sans doute que les deux mouve-

ments se confortent et que les municipalités communistes, en se faisant les promoteurs zélés de l'habitat social collectif, ont cherché à consolider ce qui a été à la source de leur implantation. Autrement dit, le Parti communiste a tiré électoralement profit de l'urgence des besoins à satisfaire en réclamant pour le territoire de ses communes la construction du plus grand nombre possible de logements sociaux (sur cette question du logement HLM et du vote communiste, voir Blanc 1983).

À l'exception des écarts que je viens de mentionner, les livres comptables des principales communes du Val-de-Marne ne montrent pas de modes de gestion particulièrement marqués sur le plan politique. La répartition des dépenses budgétaires par chapitres tant en investissement (bâtiments administratifs, voirie, équipements scolaires et culturels, etc.) qu'en fonctionnement (administration générale, relations publiques, aide sociale, etc.) ne recoupe pas les clivages partisans. Dans l'ensemble, les budgets votés par les élus communistes ne se distinguent pas des autres. Les villes de même importance et de même profil socio-économique offrent une gamme comparable de services et les politiques d'équipement paraissent relativement indépendantes des options politiques municipales.

La traduction en termes de réalisations concrètes des divergences partisans s'opère mal en raison des contraintes qui pèsent sur tous les maires. Quelle que soit son orientation, un maire se doit pour survivre politiquement d'étendre ses assises au-delà des divisions partisans. Il lui faut plaire à l'ensemble de l'électorat et non pas répondre aux seules demandes de ses appuis traditionnels. De plus, il doit se plier aux modalités de traitement des affaires publiques, aux procédures d'obtention des financements, aux contingents de dépenses obligatoires, etc.; cette contrainte n'élimine pas, comme on l'entend parfois dire, la liberté de manœuvre des municipalités, mais elle contribue à homogénéiser les demandes qu'elles adressent à l'État et les réalisations qu'elles concrétisent en collaboration avec lui. C'est là un facteur qui influe sur les municipalités de toutes tendances politiques.

Le décalage entre le discours politique et la gestion municipale vaut d'ailleurs aux municipalités de gauche de faire l'objet d'une critique « gauchiste », laquelle leur reproche de se laisser piéger par le processus de négociation étatique et de pratiquer une gestion sociale de la crise. Elles abandonneraient le projet socialiste au profit d'une politique à courte vue, faite de consultation à éclipses et d'un peu de bien-être social électoralement rentable. Elles contribueraient à renforcer l'ordre étatique à la périphérie du système :

Une gestion municipale exemplaire permet de gagner en respectabilité, d'effacer l'image du révolutionnaire bolchéviste, de gagner la confiance des classes moyennes. Au mieux, un peu d'assistance sociale, quelques équipements collectifs, un soutien discret aux grévistes : il ne faut guère chercher d'autres différences entre une gestion sage et modérée et une gestion sage et socialiste.

Wargny 1978: 12

Ce débat a eu cours au sein même du Parti communiste. Le PCF s'est fait reprocher par certains de ses militants de s'empêtrer de plus en plus dans les « contradictions du combat communal » (voir l'interview de deux communistes critiques, rapportée dans Duhamel et Weber 1979: 121-123). Dans cette perspective, le communisme municipal apparaît comme contraint de répercuter les politiques « anti-prolétaires » de l'État bourgeois. Il se ferait le dernier maillon de la chaîne capitaliste et ne servirait qu'à relayer la gestion douce de la crise. Ces critiques radicales ont leur logique, mais il faut bien admettre qu'elles vont à l'encontre des intérêts immédiats d'un parti qui fait face à de très sérieuses difficultés électorales et politiques. L'histoire du Parti communiste montre que jusqu'en 1983, son implantation s'est toujours étendue lors des périodes où il s'est voulu rassurant et prêt à agir à l'intérieur du système politique, alors que les reculs électoraux ont correspondu aux phases de radicalisation (voir Schain 1983).

Sur le plan des réalisations concrètes, donc, le contraste des gestions communales de gauche et de droite est moins fort que ce qui est proclamé dans les discours des partis. Maintenant, qu'en est-il des processus de gouvernement municipal ? La droite tient un discours centré sur le leadership du maire, tandis que le discours de gauche insiste sur la démocratie de participation, la collégialité et la concertation. Bien que la participation soit un thème que toutes les familles politiques aient endossé, y compris la droite, il semblerait que le modèle du « maire-commandeur » soit plus courant chez cette dernière et les tentatives de collégialité plus caractéristiques de la gauche. Comment expliquer cette différenciation politique des modes de fonctionnement municipaux ? Bien sûr, les divergences idéologiques comptent pour beaucoup mais elles ne sauraient tout expliquer. Un autre facteur explicatif est lié à la nature des relations qu'un maire noue avec son parti. Le maire de gauche — en particulier le communiste — peut compter sur une discipline de parti plus forte qui lui procure une protection supplémentaire en venant contenir l'expression des rivalités personnelles au sein du conseil municipal. Des membres de son équipe qui tenteraient de l'écarter sans l'aval du parti se verraient du même coup dans l'obligation d'affronter le parti. En conséquence, il est moins risqué pour le maire de gauche de déléguer des responsabilités que ce n'est le cas pour le maire de droite. Ce dernier, pour être généralement plus libre vis-à-vis de son organisation militante, trouve rarement en elle une telle protection. Ceci l'incite à centraliser le fonctionnement municipal de façon à éviter qu'un autre élu n'acquière, sur la base d'un pouvoir délégué, une notoriété dans la commune telle que cet élu soit en mesure de convoiter son poste et de l'affronter aux élections. Le maire de droite centralise parce qu'il redoute que l'un de ses colistiers, à qui il aurait imprudemment laissé des opportunités de s'affirmer en rival, ne vienne lui disputer l'électorat de droite face à une gauche unie. Ainsi, le rapport entre un maire et son parti s'impose encore une fois comme un facteur clé de la politique municipale.

Je me suis appliqué jusqu'ici à départager les points forts et les points faibles de la dimension partisane étendue au milieu local. Forts, les partis nationaux le sont dans la mesure où les facteurs institutionnels, socio-économiques et proprement politiques ont fait de leur combat le point de mire de la politique française, y compris lors des consultations municipales. Mais derrière la référence constante à la lutte des partis apparaît leur faible implantation locale en termes de militantisme et de capacité de mobilisation. La faiblesse des partis apparaît aussi dans leur incapacité à parvenir à une véritable originalité de gestion en raison des contraintes qui pèsent sur les communes de toute orientation politique. En ce qui concerne le contrôle des partis sur les élites locales, ce facteur exerce une influence notamment sur les modalités de gouvernement, mais, en définitive, seul le PCF impose une forte discipline de parti à ses maires.

Après ce tableau d'ensemble, il convient maintenant d'observer comment s'opère concrètement le rapport entre le maire, sa municipalité et les organisations locales de son parti dans la quotidienneté de la gestion communale. Tel qu'annoncé en introduction, je vais procéder à cet examen en me concentrant sur la région de France où les pratiques militantes sont les plus développées : la banlieue parisienne.

▣ **Partis de gauche et politique municipale en banlieue parisienne**

Les organisations de partis sont particulièrement bien étoffées dans la banlieue et l'est de Paris. Cela tient au fait que les partis de droite et le PS ont été incités à mieux s'organiser pour faire face à l'implantation du Parti communiste dans cette zone de la région parisienne. C'est pourquoi ma réflexion sera ici encore centrée sur le PCF. Après une description d'ensemble de l'état des forces politiques dans la région, je présenterai les résultats de mon enquête, menée pendant l'année 1981, dans cinq villes de banlieue dirigées par la gauche.

◇ **Une banlieue de moins en moins rouge**

Parler des villes communistes en France, c'est évoquer les banlieues ouvrières de Paris. Là résident ses châteaux forts les plus anciens, le cœur de son implantation municipale. Parmi les seize villes de plus de 30 000 habitants détenues par le PCF dont la conquête remonte à avant 1947, seulement deux sont situées hors de la région parisienne. En 1968, moins d'un quart des villes communistes se trouvaient hors de cette zone – proportion qui atteint toutefois 40% dix ans plus tard. C'est dans son fief de la région parisienne que le parti a le mieux expérimenté son modèle d'implantation locale, fondé sur une étroite collaboration entre l'appareil municipal et l'organisation militante; un modèle d'implantation qui a influencé son associé-rival, le PS, à la recherche, depuis sa création sous sa forme

actuelle en 1971, d'une meilleure présence en région parisienne. Dans ce modèle, la municipalité met un ensemble de ressources et d'effectifs à la disposition directe du parti, lequel, en retour, aide la municipalité à quadriller la société locale⁴.

J'ai indiqué plus haut en quoi la détention d'une municipalité est une aubaine pour tout parti. Il convient maintenant de décrire plus concrètement les avantages qu'elle procure. Par différents truchements, il est possible de rémunérer des permanents du parti sur des emplois communaux, d'affecter d'importantes équipes des services techniques à l'aménagement des fêtes et manifestations du parti ou de puiser abondamment dans les stocks (locaux, imprimeries, photocopie, etc.). On peut faire transiter des fonds en accordant des subventions municipales aux pseudopodes et satellites du parti, ou en centralisant les contrats communaux auprès des bureaux d'étude et des entreprises contrôlés dont une part des bénéficiaires est reversée au parti. Une municipalité représente un quartier général idéal d'où organiser les manifestations et les luttes. Elle est également distributrice de ressources de toutes sortes (emplois, logements, aide sociale, subventions) qui peuvent être utilisées dans une finalité clientéliste, de façon à fidéliser le maximum d'électeurs et de sympathisants.

Il est probable que tous les partis utilisent les ressources des municipalités qu'ils détiennent et soumettent les services administratifs à certaines formes de politisation. Les partis doivent assumer des coûts de fonctionnement trop élevés pour que puissent y suffire les seules cotisations de leurs adhérents. « Les institutions locales compensent les faiblesses des partis politiques », comme l'écrit Pierre Grémion (1980: 341). Mais le PCF a érigé ces méthodes en véritable système (voir Pronier 1983), surtout dans ses bastions de la région parisienne. Contrairement aux partis de droite, il ne pouvait jusqu'en 1981 bénéficier des avantages que peut procurer le contrôle de l'État central. Il possède très peu d'appuis directs parmi les dirigeants des sociétés privées et il est moins influent que le PS dans les mutuelles et les coopératives. Son principal atout pour combler ses gros besoins en permanents et en matériels réside dans les municipalités communistes — sous la réserve toujours possible d'une aide secrète de l'URSS.

Les organisations locales des partis peuvent à leur tour aider les municipalités en leur servant d'antenne sociale et de courroie de transmission. Les militants travaillent alors de concert avec les services administratifs de façon à mieux quadriller la société locale. La municipalité gagne une source supplémentaire d'information et de contrôle, tandis que le parti peut répandre son idéologie dans les associations culturelles, sportives et éducatives et encadrer celles qui sont distributrices de services concrets

⁴ Bien sûr, ce modèle n'explique pas à lui seul l'implantation du Parti communiste dans les banlieues ouvrières. Il ne s'agit pas ici de faire l'histoire de la classe ouvrière et du mouvement communiste en France. Je ne traite que des seuls aspects qui touchent directement la dimension partisane de l'action municipale.

(associations d'aide sociale, de résidents, etc.). À cette fin, il est aussi possible de placer des militants convaincus dans les services municipaux d'animation qui s'impliquent profondément dans la régulation du tissu social : les équipements socio-culturels, les bureaux d'urbanisme, les services parascolaires, les services des sports, des assistantes sociales, de la jeunesse et de la culture.

Là encore, de tous les partis, le PCF est le mieux armé pour venir en aide à ses municipalités. Il dispose d'une structure militante pour agir et de satellites pour relayer son action, dont le principal est le premier syndicat de France : la puissante CGT (voir Dion 1984c). Les forces du parti sont mobilisées dans le but de consolider des places fortes imprenables, des préfigurations de la société communiste, « des fiefs autonomes où édifier tranquillement des mini-démocraties populaires » (Eveno 1981: 22). Mais le PS lui aussi a ses militants et ses officines. Il est particulièrement bien implanté dans le milieu des animateurs et des grandes fédérations associatives.

Ce modèle d'implantation locale a aidé le Parti communiste à consolider son empire municipal et à se doter de véritables bastions dans les banlieues ouvrières. Pendant longtemps, le modèle a semblé à toute épreuve. Entre 1959 et 1983, le PCF n'a perdu aucune de ses municipalités de plus de 30 000 habitants et à chaque élection le nombre de villes communistes a augmenté. En 1965, le PCF était à la tête d'un nombre de villes de plus de 30 000 habitants supérieur à n'importe quel autre parti. En 1977, il conserve le deuxième rang derrière les socialistes; il participe alors à 66% des conseils municipaux des villes de plus de 30 000 habitants et détient la majorité – et donc le poste de maire – dans 33% de ces villes. Jusqu'en 1983, il obtenait toujours ses meilleurs résultats électoraux dans ses plus anciennes conquêtes, là où le communisme municipal a eu le temps de bien s'implanter. Aux municipales de 1977, la grande majorité des villes qu'il gouvernait depuis au moins douze ans lui ont accordé plus de 60% des voix exprimées.

Or, plusieurs signes indiquent que ce modèle d'implantation ne fonctionne plus. Le revers électoral de 1983 en est évidemment l'indication la plus visible. Le Parti communiste perd alors quinze villes de plus de 30 000 habitants, passant de 72 à 57. Parmi les villes passées à la droite figurent quelques bastions réputés inexpugnables. Ce recul sévère a été aggravé depuis, lors d'élections partielles, par six nouvelles défections. Le Parti communiste perd même davantage de terrain dans ses fiefs traditionnels que dans les communes acquises en 1977. Dans ces dernières, il perd 4,4 points (de 50,2% à 45,8%) contre 9,1 points dans les conquêtes plus anciennes (de 64,2% à 55,1%). Ces résultats sont alarmants pour le PCF qui enregistre pour la première fois depuis 1947 une érosion de son support électoral dans ses bastions réputés les plus sûrs. Dans la seule Ile-de-France (région parisienne), il perd sept villes de plus de 30 000 habitants et quinze

villes de 9 000 à 30 000 habitants, soit plus de la moitié de son recul dans le pays pour ces deux catégories de villes (- 39).

Évidemment, cette baisse de régime n'est pas à rattacher uniquement à l'effritement du modèle d'implantation décrit plus haut. D'autres facteurs entrent en ligne de compte dont le principal est lié à la politique nationale. Nous avons vu que le scrutin municipal se nationalise dans son déroulement et ses résultats et évolue vers une logique de protestation; en conséquence, toutes les municipalités de gauche ont subi les contrecoups de l'impopularité du gouvernement en mars 1983. Le PS, à titre de parti du Président, a enregistré un échec au moins aussi cuisant que le PCF. Mais ce dernier a, en plus, payé très cher ses erreurs stratégiques des années précédentes. Tout indique que son déclin n'est pas que conjoncturel et tient à des causes profondes. Sa baisse de popularité s'accroît d'une élection à l'autre (il a glissé de 21% des voix aux législatives de 1978 à 11% aux européennes de 1984) et aussi, selon des observateurs, dans la culture et dans les valeurs des Français (Grundberg 1983, Thibaud 1984). C'est ainsi qu'il a approuvé les opérations de l'Afghanistan et de la Pologne alors même que l'image de l'URSS s'effondrait dans l'opinion des Français. Il a commis l'erreur de faire cavalier seul et de mener la campagne présidentielle de 1981 sur le thème du rejet de la « bande des trois » (Giscard-Chirac-Mitterrand) alors que la sensibilité de son électorat était nettement unitaire. Il ne pouvait que subir les conséquences de cette stratégie aux municipales de 1983. En effet, depuis 1965, et surtout depuis 1971, le Parti communiste doit beaucoup de ses conquêtes municipales à la dynamique d'union de la gauche. Son empire municipal dépend du maintien d'une stratégie unitaire. Il perdrait tous les avantages de cette large implantation et serait obligé de se retrancher sur ses fiefs parisiens s'il ne parvenait pas à maintenir au niveau municipal ses alliances avec la gauche non communiste.

Le déclin du PCF tient aussi aux changements dans la culture ouvrière. Il est plus dépendant que tout autre parti de l'évolution de la classe ouvrière puisqu'il y puise la moitié de ses électeurs. Mais seulement un tiers des ouvriers ont voté communiste aux élections de 1967, 1968, 1973 et 1978, et un quart au premier tour des législatives de 1981 (voir Schain 1983: 9). D'où la nécessité pour le Parti communiste de diversifier ses appuis, de séduire les autres catégories de salariés, de nouer des alliances avec les « couches nouvelles ». Ces alliances restent toujours fragiles et dépendantes du maintien de l'union avec la gauche non communiste; une dépendance d'autant plus forte que la population ouvrière est minoritaire dans la quasi totalité des villes que le PCF a conquises à partir de 1965, date où la stratégie d'union de la gauche a commencé à prendre forme. Un tiers des villes de plus de 30 000 habitants sous direction communiste comptaient une majorité ouvrière en 1968, cette proportion chute à 13% en 1978 (voir Schain 1983: 20).

En région parisienne, le PCF perd sa base traditionnelle — la classe ouvrière — qui a commencé à se réduire, à se différencier, à devenir moins

homogène. Les ouvriers y formaient 46% de la main d'œuvre active en 1954 contre 34,4% en 1975. De surcroît, une proportion croissante de cette population ouvrière est composée de travailleurs immigrés qui n'ont pas le droit de vote (voir Cassier 1982, Courtois 1983).

Les cinq villes de banlieue que j'ai étudiées vont permettre de visualiser cette évolution et de montrer en quoi elle tient aussi à la crise d'un modèle d'implantation.

◇ Cinq municipalités de gauche de la banlieue parisienne⁵

Le modèle d'implantation mis au point par le PCF en région parisienne était particulièrement bien adapté à des situations peu sophistiquées, où il s'agissait d'encadrer une population bousculée par l'urbanisation. Le PCF a maîtrisé les données de la croissance urbaine à grands coups d'assainissement, de viabilité, d'encadrement social et culturel, et en affectant les terrains libres à la construction de grands ensembles. Mais à partir des années soixante, les classes sociales ont commencé à « exploser », les situations urbaines sont devenues de plus en plus complexes, et il a fallu faire face à la désindustrialisation des banlieues⁶. En particulier la gestion des services administratifs s'est complexifiée. Les services se sont étoffés pour suivre le rythme de croissance de la population. Dans les cinq villes que j'ai étudiées, y compris dans les deux villes à dominante communiste, les militants de parti ne peuvent plus encadrer cette masse de fonctionnaires (qui comprend 1250 agents dans la plus importante des communes étudiées). Pour diriger ce personnel, les élus ont dû faire appel à des administrateurs recrutés à l'extérieur de la commune, qui sont venus ravir les meilleures chances de promotion aux

⁵ Quatre de ces municipalités sont de véritables bastions politiques — deux à dominante communiste et deux à dominante socialiste — qui n'ont pas changé de couleur politique depuis des décennies, et qui ont été réélus avec plus des 2/3 des voix aux élections de 1977. La cinquième ville étudiée est une conquête plus récente, puisqu'elle a été ravie à la droite par une liste à dominante socialiste aux municipales de 1977. Toutes ces municipalités ont résisté à la poussée de la droite en 1983, non sans que leur pourcentage de voix ne baisse à moins de 60%. La gauche conserve donc ces villes; son avance était suffisamment forte pour qu'elle ait pu supporter une érosion de ses voix. Il s'agit de villes de banlieue de moyenne importance, la plus petite comptant environ 40 000 habitants et la plus importante 75 000 habitants. La recherche s'est déroulée sur le terrain tout au long de l'année 1981, sur la base de trois techniques d'enquête : l'observation directe, l'analyse de documents et l'entretien semi-directif. En tout, 249 personnes ont été interviewées parmi lesquelles des élus, des fonctionnaires, des syndicalistes et des militants de partis ou d'associations volontaires. (Une présentation d'ensemble de cette recherche est donnée dans Dion 1984a; voir aussi Dion 1983, 1984b et 1984c).

⁶ ...que la crise économique ne peut expliquer entièrement. Comme autres causes, il faut mentionner la spécialisation des industries de la banlieue parisienne, le départ d'un certain nombre d'industries polluantes et l'effet des politiques de déconcentration industrielle (appliquées au moins en partie avec l'objectif de disperser les grandes concentrations ouvrières où le PCF et le CGT se sont installés). Tous ces facteurs ont accéléré la désindustrialisation en région parisienne et la tertiarisation de la population active. Le plus souvent, ce sont des entrepôts qui ont remplacé les entreprises créatrices d'emploi dans les zones industrielles des villes étudiées. La mairie, devenue premier employeur de la ville, voit fondre ses rentrées fiscales en taxes sur les entreprises alors même qu'il faut faire face aux nouvelles exigences sociales et que les équipements construits pendant la période de croissance économique nécessitent maintenant de lourds frais de fonctionnement.

fonctionnaires locaux. Or, les services administratifs étaient souvent dirigés par des militants de choc, assurant également des responsabilités syndicales et politiques, qui acceptent très mal de se voir maintenant chapeautés par des diplômés recrutés de l'extérieur. Après tant d'années consacrées au parti, ils perçoivent le geste des élus comme une ingratitude et une douche froide sur leur ferveur militante.

De façon plus générale, mon enquête dans ces cinq communes fait apparaître une crise profonde du militantisme. Les effectifs militants ne sont plus en mesure d'apporter une aide substantielle aux municipalités hors des grandes périodes de mobilisation électorale. À première vue pourtant, ces effectifs semblent suffisamment imposants pour représenter un puissant moyen d'action. Dans chacune des deux villes à dominante communiste, le PCF prétend pouvoir compter sur plus de mille militants organisés en comités, sections et cellules. De 250 à 300 personnes seraient inscrites au PS dans les trois communes socialistes étudiées. Mais en réalité, ces sections locales communistes et socialistes ne se distinguent pas par leur dynamisme. Ce qui frappe surtout à les observer en action, c'est la passivité de la grande majorité des adhérents et le gonflement artificiel des effectifs par ceux que, partout, on appelle les « alimentaires » — les bénéficiaires du clientélisme qui entendent rester en bons termes avec la mairie. Même en pleine élection présidentielle, puis législative, seul un noyau dévoué et polyvalent a mené la campagne et effectué les tâches de propagande. Ce sont les mêmes militants actifs qui animent les associations de locataires, les associations de parents d'élèves, certains syndicats, etc. Un certain désabusement les gagne à force de s'essouffler à donner l'impression d'un militantisme massif. Cette exaspération est surtout perceptible chez les militants communistes qui doivent répondre aux exigences élevées de leur parti, étant continuellement mobilisés pour des manifestations, des campagnes, etc. En définitive, ils paraissent attendre davantage des fluctuations de la politique nationale — et internationale — que du travail de terrain⁷.

Dans les cinq municipalités, les agents communaux qui effectuent un travail d'animation au sein des offices culturels, sportifs, péri-scolaires, etc., appartiennent en majorité au parti du maire. Implicitement, on attend d'eux un travail de relais municipal et partisan. Mais cet effort d'encadrement et d'orientation est devenu difficile à mener auprès d'un public plus hétérogène. À cause de cela, les animateurs sociaux recherchent une autonomie et une légitimité d'intervention indépendante des partis et des élus, à titres d'experts ou de fonctionnaires statutaires (voir Dion 1984b). Les cinq municipalités ont connu dans les années 70 une véritable explosion de la vie associative qui s'est structurée au niveau des quartiers ou autour de l'utilisation large des équipements. Chacune de ces municipalités compte maintenant plus d'une centaine d'associations de toutes sortes et il est devenu impossible pour un parti d'établir sur elles un véritable contrôle.

⁷ Une crise d'identité tout aussi profonde a été observée chez des militants communistes de la région de Grenoble (voir Derville et Leconte 1983).

Même le PCF n'a plus les capacités de mobilisation suffisante pour assurer son hégémonie sur la société locale.

À la crise du militantisme s'ajoute l'épuisement des ressources du clientélisme municipal. J'ai expliqué déjà que l'audience obtenue par le clientélisme est l'un des moyens traditionnels par lesquels le maire français, son équipe municipale, son parti, raffermissent leur implantation dans la commune. La spécificité des municipalités communistes à cet égard est de recourir à des méthodes plus explicitement partisans, où l'octroi préférentiel de biens et de services s'accompagne d'une pédagogie politique destinée à faire adhérer le « client » à l'idéologie du parti, de telle sorte que le client perçoive toujours la bienveillance du parti derrière l'aide municipale qui lui est accordée (voir Padioleau 1982).

Le réservoir du clientélisme est maintenant fort entamé dans les cinq municipalités étudiées, notamment en ce qui concerne le volume des logements et des emplois à distribuer. Compte tenu de l'arrêt des constructions d'habitation, le nombre annuel de relogements sur lesquels ont prise ces municipalités est trop faible pour servir de base à une stratégie clientéliste extensive. Elles ont beaucoup embauché dans les années 70 et il leur faut maintenant ralentir sinon stopper la cadence du recrutement. Il n'est plus possible de penser élargir significativement une clientèle par l'embauche quand les charges de personnel, incompressibles, représentent maintenant entre 48% et 52% des dépenses de fonctionnement et que, élément supplémentaire, la poussée du chômage creuse un écart béant entre la demande à satisfaire sur le marché de l'emploi et la capacité d'absorption municipale.

Non seulement l'offre du clientélisme diminue, mais elle n'a pas évolué sur le plan de la qualité de façon symétrique à la demande. Faire de celui que l'on a embauché un obligé n'est pas une tâche aisée quand bon nombre des emplois offerts sont moins attractifs que jamais : travailler comme manuel dans les services techniques communaux ou obtenir un emploi de bureau a pu par le passé engendrer des sentiments de gratitude envers le maire et son parti chez des familles en situation économique difficile; cela ne séduit plus une main-d'œuvre locale qui ne cesse de se tertiariser et pour qui travailler en mairie ne représente le plus souvent qu'un pis-aller, voire une dévaluation sociale. (Inversement, les emplois de haut niveau, peu nombreux, exigent des compétences que n'ont pas toujours les demandeurs d'emplois qui résident et votent dans la commune). De même, il devient difficile de faire passer l'aide sociale comme une faveur d'exception quand elle est maintenant considérée par le citoyen comme un transfert de ressources normal qu'il s'estime en droit d'exiger de l'autorité publique. Plutôt qu'un solliciteur peu sûr de lui et assez facilement transformable en débiteur, les élus voient maintenant affluer vers la mairie des « ayants droit » bien décidés à obtenir ce qu'ils réclament. Il n'en va pas autrement de cette autre forme de clientélisme qui n'est pas de nature inter-individuelle et correspond plutôt à une tentative de fidéliser les groupes et les associations

locales. Face à des groupes qui exigent leurs subventions comme un droit acquis, le refus de la municipalité peut lui attirer une mauvaise publicité (voir Dion 1984b).

En ce qui concerne le patronage par octroi de logements, les cinq municipalités étudiées ne sont pas en mesure d'offrir des logements sociaux de qualité répondant aux critères des futurs locataires et pouvant faire naître chez eux un sentiment de reconnaissance. Ceux qu'elles octroient sont généralement situés dans des cités HLM aménagées dans les années 60, qui ont mal résisté à l'usure du temps. En deux décennies, ces grands ensembles n'ont cessé de se dégrader alors que l'amélioration du niveau de vie a élevé les exigences des demandeurs de logement.

Les municipalités étudiées ne sont pas en mesure de créer de nouveaux réseaux de clientèle au moyen d'aides et de services individualisés. Si la distribution de ressources remplit une fonction politique, celle-ci consisterait plutôt à raffermir l'unité interne du pouvoir municipal en réservant un traitement préférentiel à des acteurs inclus dans sa zone d'influence. On pense par exemple à l'octroi des meilleurs appartements à des élus, des cadres communaux et des permanents de parti.

Tous ces éléments mis ensemble mènent à la conclusion que même dans les villes où les organisations militantes sont les mieux développées, les municipalités ne trouvent plus dans leurs ressources partisans et clientélistes un moyen efficace pour fortifier leur implantation et accroître leurs réseaux d'allégeance. Les différents facteurs qui expliquent ce phénomène tiennent à la crise profonde du militantisme, à l'éclatement du tissu associatif local, à l'écart quantitatif et qualitatif entre la demande du public et l'offre des municipalités et, enfin, à la difficulté de transformer les solliciteurs en « clients », les clients en électeurs, et les électeurs en militants.

☐ Conclusion

Quelles sont les perspectives d'avenir immédiat de la politique municipale française ? Deux facteurs principaux vont jouer à court terme sur les stratégies d'implantation municipale des partis. Le premier est bien sûr lié à la récession économique, le second au jeu des grandes coalitions partisans.

Contrairement à d'autres pays, la France a échappé jusqu'ici à une crise des finances locales malgré un lourd endettement des communes et des charges de fonctionnement importantes. Mais le poids de la dette des collectivités locales a plus que quadruplé depuis 1970 et leurs prélèvements obligatoires représentent maintenant environ 5% du produit intérieur brut, contre 3,8% en 1972 (voir Bouzely 1983). Cet alourdissement de la fiscalité provient de ce que les dépenses ont augmenté plus vite que le P.I.B. (+ 15,2% par an en moyenne contre + 13,4%) (voir Huchon 1982). La politique

budgétaire devient le secteur le plus sensible de l'action municipale dès lors que la poursuite de l'effort fiscal ne permet plus de suivre l'évolution des pressions et des besoins à satisfaire. La décentralisation risque fort d'accroître ce phénomène, car il est peu probable que les concours financiers de l'État aux collectivités locales vont enregistrer une progression suffisante pour compenser les coûts supplémentaires occasionnés par le transfert des compétences (voir Bélorgey 1984: 361-377). Après avoir centralisé la croissance, la France décentralise la pénurie. Le gouvernement semble mal résister à la tentation de parvenir à une stabilisation de la pression fiscale de l'État au moyen de l'alourdissement de la pression fiscale des collectivités locales, du fait précisément de la décentralisation. Ce processus ne serait pas entièrement nouveau, puisque c'est en reportant les dépenses sur les collectivités locales que les impôts d'État ont cessé pendant la décennie des années 70 de représenter une fraction croissante du revenu.

À moins d'une fuite en avant dans les emprunts, de telles contraintes financières diminuent la marge de manœuvre politique et ne favorisent guère le libre exercice par les maires de leurs nouvelles responsabilités, lesquelles pourraient même devenir un véritable cadeau empoisonné dans le contexte actuel. L'urbanisme notamment – c'est-à-dire essentiellement l'établissement des plans d'occupation des sols et la délivrance des permis de construire – devient responsabilité communale. Le transfert de compétence va augmenter les pressions contradictoires exercées sur les municipalités par les propriétaires privés, les associations de sauvegarde de l'environnement et d'autres groupes d'intérêt. La loi du 2 mars 1982 ouvre aussi aux communes la possibilité d'intervenir dans l'activité économique beaucoup plus largement que par le passé puisqu'elles peuvent désormais accorder des aides directes aux entreprises. En pleine poussée du chômage, cela implique que les élus seront forcément pressés par l'opinion de venir en aide ou de donner la garantie de la commune à des entreprises en difficulté. Leur responsabilité dans le bon emploi des finances publiques en sera accrue.

Il est particulièrement difficile pour un élu de garder la faveur de ses électeurs quand les problèmes économiques et sociaux s'accumulent alors que l'endettement et la pression fiscale ont déjà atteint un niveau limite. Les élections municipales de 1983 paraissent indiquer que les élites locales de droite, mieux que celles de gauche, ont ajusté leurs stratégies politiques à ce contexte. Les nouveaux maires de droite cherchent avant toute chose à projeter une image de rigueur financière, de rationalisation de la gestion et de compétence technique. Cette génération d'élus va visiblement exercer toute son habileté politique à puiser dans l'austérité économique et le défi de la rigueur financière une nouvelle source de valorisation auprès des électeurs. Les partis de gauche sont aussi à la recherche de nouvelles sources d'affirmation. Un long séjour dans l'opposition nationale les avait habitués à toujours présenter les difficultés locales comme des séquelles d'un système incarné par le « bloc de droite » au pouvoir à Paris. Cette stratégie protestataire contre l'État situait clairement les enjeux locaux dans la lutte nationale de la gauche et elle permettait aux élus municipaux de reprendre à leur

compte la rationalité « d'ayant droit » de leurs administrés. J'ai analysé les bulletins municipaux dans les cinq villes étudiées entre 1977 et 1981; le message délivré aux électeurs était très simple : seul l'écrasement des communes par l'État empêche les élus progressistes de répondre aux aspirations légitimes de la population. Mais avec un Président socialiste, les élites locales de gauche perdent le parapluie commode de l'État. Par ailleurs, le discours revendicatif de rétribution est moins mobilisateur quand la croissance économique cesse d'être perçue par les publics comme une donnée ou un droit acquis et commence à être envisagée comme quelque chose de fragile et de difficile à reconstituer. Revoir les approches et les stratégies en fonction d'une croissance qui apparaît moins comme une revendication que comme un objectif, voilà sans doute le principal défi qui se posera aux élus locaux de gauche d'ici le prochain scrutin municipal de 1989.

Le second défi de la gauche réside dans le maintien de son unité, ce qui nous renvoie à mon deuxième point : les coalitions partisans. Presque tous les maires ont besoin pour survivre politiquement d'assises nettement plus larges que celles de leur parti. Si la brisure de l'union de la gauche devait se confirmer, si la gauche devait se présenter en ordre dispersé au scrutin municipal de 1989, les conséquences en seraient catastrophiques surtout pour le Parti communiste. Cette échéance est encore lointaine et nous ne connaissons pas les données du jeu quant aux rapports de force et la constitution des alliances. Quels seront les maires liés aux partis gouvernementaux et donc susceptibles de voir s'exercer contre eux la logique du vote-sanction ? Mais nous pouvons déjà percevoir que la désunion n'entraînera pas forcément les mêmes conséquences sur l'implantation locale des deux grands partis de gauche. Le PS pourra peut-être espérer renouer certaines de ses alliances avec des partis du centre, alors que le PCF, lui, ne garde pas en réserve une telle stratégie de rechange. Nous avons vu que la grande majorité des municipalités communistes doivent leur survie politique à la dynamique de l'union de la gauche; il leur serait fatal de se replier sur un parti qui se serait coupé des autres, un parti-ghetto.

Pendant près de trois ans, jusqu'au printemps 1981 et l'entrée de ministres communistes dans le gouvernement Mauroy, la désunion entre le PCF et le PS était patente au niveau des directions nationales des deux partis. Pendant la même période pourtant, les municipalités de gauche ont continué à fonctionner dans l'union, non sans problème cependant. Les partis ont vu leur intérêt à ne pas étendre aux conseils municipaux une rupture qui aurait été fatale pour leur base locale. Le même scénario va-t-il se reproduire d'ici 1989 ? Je n'ai pas l'espace pour développer ici ma réponse, mais je dirai simplement que les données du problème sont à rechercher dans le trait central du système politique français, mis en évidence tout au long de cet article : celui d'un système formé d'un pouvoir central fort et d'un pouvoir local qui ne manque pas, non plus, de vigueur. En France, la politique nationale est omniprésente à tous les échelons et pourtant, sans la politique municipale, elle changerait totalement de caractère.

BIBLIOGRAPHIE

ASHFORD D.

1982 *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-Local Polity-Making in the Welfare State.* Londres: Allen and Unwin.

BECQUART-LECLERCQ J.

1976 *Paradoxes du pouvoir local.* Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

1983 « Cumul des mandats et culture politique », in A. Mabileau (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation.* Paris: Pédone: 207-240.

BELORGEY G.

1984 *La France décentralisée.* Paris: Berger-Levrault.

BERNARD A.

1982 *La politique au Canada et au Québec.* Sillery: Presses de l'université du Québec.

BLANC J.M.

1983 « Logement et cadre de vie », in R. Pronier, *Les municipalités communistes. Bilan de trente années de gestion.* Paris: Balland: 237-257.

BOUZELY J.C.

1983 « Les enjeux financiers en 1984 », *La revue administrative*, décembre: 602-604.

CABATOFF K. et M. lezzoni

1984 « La transformation du système politico-administratif québécois par l'implantation des municipalités régionales de comté », *Revue française d'administration publique*, 29: 117-125.

CASSIER M.

1982 « PCF et Région parisienne », *Société française*, juin-juillet: 35-41.

CHARLOT J.

1977 « La politisation des municipales », *Projet*, 112: 135-140.

COURTOIS S. et al.

1983 « Les municipalités communistes en question », *Communisme*, 4: 81-91.

CROZIER M. et E. Friedberg

1977 *L'acteur et le système.* Paris: Seuil.

CROZIER M. et J.C. Thoenig

1975 « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, 16, 1: 103-132.

DERVILLE J. et P. Leconte

1983 « Le Parti communiste français au miroir de ses partisans : une image contrastée », *Revue française de science politique*, août: 651-679.

DION S.

1980 *Municipalités et partis politiques dans le Val-de-Marne.* Mémoire pour l'obtention du diplôme d'études approfondies de l'IEP de Paris.

1983 « Le maire de gauche, son parti, sa municipalité », *Pouvoirs*, 24: 67-80.

DION S.

1984a *La politisation des administrations publiques : l'exemple de l'administration communale française*. Thèse de doctorat d'État, IEP, Paris.1984b « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », *Sociologie du travail*, 2: 121-140.1984c « Syndicats et politique au niveau municipal en France », *Relations industrielles*, 39, 3: 466-485.

DIVAY G. et J. Léveillé

1981 « Le processus de réforme communale dans le cadre de la croissance de l'État québécois », *Revue française d'administration publique*, 17: 67-84.

DOGAN M.

1967 « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de sociologie*, VIII: 468-492.

DUCROS J.C.

1966 « Politiques et finance locale », *Analyse et prévision*, août: 499-520.

DUHAMEL O. et H. Weber

1979 *Changer le PCF ?* Paris: Presses Universitaires de France.

DUPOIRIER E. et G. Grundberg

1978 « Qui gouverne la France ? Les élections municipales dans les villes de plus de 9 000 habitants », *Revue française de science politique*, 28: 27-54.

EVENO B.

1981 « Pour démocratiser la décentralisation », *Le Débat*, novembre: 16-37.

FROMENT-MEURICE A.

1983 « Comment faire de sa mairie un fief ? », *Pouvoirs*, 24: 45-56.

GARRAUD P.

1983 « Le personnel politique français : permanence ou changements ? », in A. Mabileau (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris: Pédone: 167-188.

GREMION P.

1980 « Crispation et déclin du jacobinisme », in H. Mendras (dir.), *La sagesse et le désordre. France 1980*. Paris: Gallimard: 329-350.1976 *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil.

GRIOTTERAY A.

1983 « Pour les nouveaux maires », *Revue des deux mondes*, avril: 50-60.

GRUNDBERG G.

1983 « The Crisis in the French Communist Party : a Review of Recent Literature », *European Journal of Political Research*, 61, 1: 99-108.

HOSS J.P.

1969 *Communes en Banlieu : Argenteuil et Bezons*. Paris: Armand Colin.

HUCHON J.P.

1982 « Impôts locaux et nouveaux choix sociaux », *Pouvoirs*, 23: 60-68.

JAFFRE J. et J. Ozouf

1977 « Les élections municipales des 13 et 20 mars 1977 », *Projet*, 116: 719-727.

JAFFRE J.

1983 « L'inversion du rapport gauche-droite », in Le Monde, *Les élections municipales de mars 1983. L'avertissement à la gauche*, Dossiers et documents, Paris: 120-121.

KESSELMAN M.

1972 *Le consensus ambigu*. Paris: Cujas.

KUKAWKA P.

1983 « Les partis politiques et la structuration du pouvoir local », in A. Mabileau (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris: Pédone: 241-251.

LACORNE D.

1980 *Les notables rouges*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

LAGROYE J. et al.

1976 *Les militants politiques dans trois partis français : Parti communiste, Parti socialiste, Union des démocrates pour la République*. Paris: Pédone.

LANCELOT A.

1977 « Le rouge et le vert : les élections municipales des 13 et 20 mars 1977 », *Projet*, 116: 703-718.

1983 « Vue sur la gauche à marée basse. Les élections municipales des 6 et 13 mars 1983 », *Projet*, mars: 437-453.

LEGALL G.

1983 « Un recul du 'bloc au pouvoir' moindre en 1983 qu'en 1977 », *Revue politique et parlementaire*, avril: 11-41.

LOJKINE J.

1982 « La classe ouvrière et l'État : l'expérience française des municipalités socialistes et communistes », *La pensée*, janvier-février: 64-76.

MENY Y.

1983 « Le maire, ici et ailleurs », *Pouvoirs*, 24: 19-28.

MILCH J.

1975 « The PCF and Local Government. Continuity and Change », in D. Blackner et S. Tarrow (dir.), *Communism in Italy and France*. Princeton: Princeton University Press: 340-369.

MONTALDO J.

1977 *Les finances du PCF*. Paris: Albin Michel.

MORLAN R.L.

1981 « Local Government Reorganization : The Components of Success », *National Civic Review*, 70, 8: 404-409.

PADIOLEAU J.G.

1982 *L'État au concret*, chapitre 7: « Le clientélisme local dans la société post-industrielle, l'exemple du Parti communiste français ». Paris: Presses Universitaires de France, 247-260.

PARODI J.L.

1977 « Après les élections municipales, la fin de la transition », *Revue politique et parlementaire*, 867: 3-15.

1983 « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, avril: 42-70.

PARODI J.L. et O. Duhamel

1983 « Sondages et municipales », *Pouvoirs*, 24: 167-178.

PARTI SOCIALISTE

1977 *Citoyen dans sa commune. Propositions municipales socialistes*. Paris: Flammarion.

PONTIER J.M.

1980 « La réforme des collectivités locales en France », *Revue internationale des sciences administratives*, 2: 179-192.

PRONIER R.

1983 *Les municipalités communistes. Bilan de trente années de gestion*. Paris: Balland.

ROWAT D.C.

1983 « A note to the Uniqueness of the Study of Local Government », *Administration publique du Canada*, automne: 441-446.

SCHAIN M.A.

1979 « Communist Control of Municipal Councils and Urban Political Change in France », *Studies in Comparative Communism*, hiver: 351-370.

1983 « Electoral Support for Communist Local Governments in France: Alienation and Coalition-Building », *Communication présentée à l'association américaine des sciences politiques*, septembre 1-4: Chicago.

TARROW S.

1977 *Between Center and Periphery, Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven et Londres: Yale University Press.

THIBAUD P.

1984 « La gauche française, un cas désespéré ? », *Esprit*, 87: 135-138.

THOENIG J.C.

1975 « La relation entre le Centre et la Périphérie en France. Une analyse systématique », *Bulletin de l'institut international d'administration publique*, décembre: 77-124.

WARGNY C.

1978 *Mairies frappées d'autogestion*. Paris: Éditions Legros.

WORMS J.P.

1966 « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, juil.-sept.: 249-276.

RÉSUMÉ / SUMMARY

La politique municipale française et la banlieue rouge de Paris

Le système politique français forme une étrange combinaison de contrôle central et de pouvoir local. Ce paradoxe apparaît clairement dans la dialectique entre la politique nationale et la politique municipale. Ainsi, les grands partis dominent les élections municipales et y font élire leurs adhérents, mais ils se révèlent trop faibles dans leurs structures locales pour jouer un rôle direct dans la gestion des villes. Seule exception à cette règle, le Parti communiste a développé un modèle d'implantation locale fondé sur une étroite collaboration entre les organisations militantes et la mairie. Une recherche menée en banlieue parisienne montre cependant que ce modèle ne fonctionne plus et que la crise profonde que le PCF traverse actuellement tient aussi aux difficultés qu'il éprouve dans la gestion de son empire municipal.

The French Municipal Politics and the Paris' Red Suburb

The french political system is an unusual combination of central control and local power. This paradox becomes evident in the dialectical relationship between national and municipal politics. Thus, national parties control the municipal elections and are able to get their members elected, but their local structures are too weak to play a direct role in the management of cities. There is only one exception to this role : the Communist Party. The specific character of the communist strength at the local level consists in the close relationship between militant organizations and city hall. A study of the Paris suburb shows, however, that this model does not work anymore. The Communist Party's difficulty in controlling its municipal empire appears an important cause of the deep crisis that the party is facing.

Stéphane Dion
Département de science politique
Université de Montréal
C.P. 6128, Succursale « A »
Montréal, P.Q.
Canada H3C 3J7