Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises

Olivier Borraz

▶ **To cite this version:**

Olivier Borraz. Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises. Revue Française de Science Politique, 1996, 46 (4), pp.624-649. 10.3406/rfsp.1996.395083 . hal-02137430

HAL Id: hal-02137430

https://sciencespo.hal.science/hal-02137430

Submitted on 23 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

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

REPRÉSENTATIVITÉ, SOCIABILITÉ ET POUVOIR DANS QUATRE MUNICIPALITÉS SUISSES ET FRANÇAISES

OLIVIER BORRAZ

La plupart des villes d'Europe de l'Ouest ont connu ces vingt dernières années de profonds bouleversements dans leur structure économique et la composition de leur population, avec des répercussions sur la nature des demandes sociales, la ségrégation spatiale, les attentes en terme de qualité de vie ou encore une technicisation croissante des services urbains. Elles ont donc dû gérer leur développement, lequel est de plus en plus déterminé par leur position dans des réseaux internationaux d'échange d'informations, de capitaux et de ressources, tout en répondant aux attentes de leurs citoyens en termes de prestations sociales, de services performants ou de préservation du cadre de vie et de l'environnement [1].

Ces différentes exigences et pressions n'étaient pas toujours compatibles, et ont donc appelé des réponses politiques. Or ces réponses ont eu des répercussions sur le gouvernement des villes en Grande-Bretagne [2], en Allemagne et en Italie avec la généralisation de l'élection directe du maire ou encore en France [3]. Les changements ont porté sur la structure et le fonctionnement des institutions communales, sur leurs compétences et leurs ressources ou sur leurs relations avec les autorités centrales. En outre, d'un pays à l'autre, on observe l'avènement de nouvelles élites locales qui se distinguent des précédentes par leur profil, éventuellement leur appartenance politique, mais surtout la manière dont elles remplissent leur mandat. Ces évolutions trouvent à leur tour une traduction souvent originale dans les réponses politiques apportées aux problèmes urbains à partir de la décennie 1970.

Cependant, la part des travaux en sciences humaines sur le gouvernement des villes durant cette période n'occupe qu'une place réduite à côté des études portant sur les phénomènes de ségrégation spatiale, les politiques urbaines, les services urbains et plus généralement l'évolution physique, économique et sociale des villes. Pourtant, les changements intervenus dans le fonctionnement des institutions politico-administratives municipales, les processus politiques locaux et les élites urbaines sont intimement liés aux évolutions urbaines plus générales. Plus fondamentalement, ils permettent d'interpréter les évolutions à l'œuvre dans les institutions publiques des pays d'Europe de l'Ouest.

1. A. Harding, M. Parkinson, J. Dawson, R. Evans (dir.), *European cities towards 2000*, Manchester, Manchester University Press, 1994.

2. P. Le Galès, «Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne: l'apport de la nouvelle gauche urbaine», *Revue française de science politique*, 40 (5), octobre 1990.

3. A. Mabileau, C. Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989.

Persée creative commons

La présente étude porte sur ces changements. Elle est issue d'une recherche empirique sur deux communes suisses, plus précisément vaudoises [1], Lausanne et Yverdon-les-Bains, et deux communes françaises, Besançon et Pontarlier. De tailles comparables deux par deux (en 1989 : 124 000 et 114 000 pour Lausanne et Besançon, 22 000 et 18 000 pour Yverdon et Pontarlier), ces communes appartiennent toutes les quatre à une même région géographique, le Jura, qui possède aussi une identité historique, économique et culturelle. Deux études de cas ont déjà été extraites de cette recherche [2]. Il s'agit maintenant de comparer le gouvernement de ces quatre villes, dans les évolutions intervenues à la fois dans la structure et le fonctionnement des institutions municipales, les liens entre ces institutions et la société urbaine et les modes de gouvernement en tant que processus de régulation et de légitimation.

Pour réaliser cette comparaison, un groupe d'acteurs charnière qui participe directement à ces évolutions a été retenu : il s'agit dans les villes suisses des *municipaux*, dans les villes françaises des *adjoints* au maire. Ces acteurs constituent, avec le syndic en Suisse et le maire en France, la municipalité, c'est-à-dire l'organe exécutif de la commune [3]. La municipalité se situe à l'intersection des quatre dimensions constitutives du gouvernement d'une ville : la politique, l'administration, la société urbaine et les relations avec les autres collectivités territoriales. Elle constitue à ce titre une instance de régulation entre ces dimensions. En outre, les évolutions des quatre municipalités (dans leur composition et leur mode de fonctionnement) traduisent les changements plus vastes qui interviennent dans chacune des quatre communes, qu'il s'agisse de la montée en puissance d'une classe moyenne, des conséquences sociales d'une croissance urbaine rapide, des suites de la crise économique ou du lent effritement des structures d'intermédiation traditionnelles.

Plus précisément, l'objectif de la comparaison peut s'énoncer en quatre points : 1) des communes proches géographiquement, économiquement et culturellement, mais appartenant à deux pays différents, connaissent à partir de la décennie 1970 des transformations sociales et politiques comparables ; 2) ces transformations ont des répercussions similaires sur les régimes et les processus politiques des quatre villes ; 3) une complexification accrue sur le plan social se traduit par une complexification des systèmes politiques municipaux, en particulier à travers des phénomènes de redondance ; 4) les capacités de réduction et de gestion de cette complexité diffèrent cependant entre les communes suisses et françaises, en raison des configurations institutionnelles dans lesquelles elles s'inscrivent et des registres d'action culturels à la disposition des acteurs politiques. Il s'agit donc de réfléchir à la fois sur les éléments de similitude dans les quatre villes et sur les contrastes dans leurs modes de gouvernement.

1. La législation sur les communes en Suisse varie d'un canton à l'autre. La loi vaudoise sur les communes date de 1956.

2. O. Borraz, « Intégration et régulation : la crise politique à Lausanne », *Sociologie du travail*, 1, 1992 ; « Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon », *Sociologie du travail*, 2, 1995.

3. Nous reprenons pour la France le terme de municipalité dans son sens juridique, soit l'ensemble formé par le maire et ses adjoints.

La comparaison s'inscrit dans la période qui s'étend de 1977 à 1989. Plusieurs raisons justifient ce choix. Premièrement, les élections municipales coïncident dans les quatre villes en 1977 et en 1989. Deuxièmement, des changements importants surviennent lors des élections de 1977, qui se traduisent immédiatement dans la composition de la municipalité ou préfigurent des changements plus importants dans le fonctionnement de l'institution municipale. Troisièmement, des réformes interviennent durant ces douze années, qui modifient le fonctionnement des institutions municipales dans le canton de Vaud et en France. Quatrièmement, enfin, les élections de 1989 fonctionnent soit comme une confirmation des évolutions en cours (Besançon et Pontarlier), soit comme un aboutissement des mutations entamées douze ans plus tôt (Lausanne et Yverdon).

RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET NOUVELLES ÉLITES L'ÉVOLUTION DES RÉGIMES POLITIQUES MUNICIPAUX

Le régime politique d'une commune résulte de la rencontre entre un principe de légitimité, des institutions politiques et administratives et un système de partis[1]. Durant la période étudiée, ces quatre éléments connaissent des transformations plus ou moins profondes. Nous ne nous intéresserons ici qu'aux évolutions concernant les institutions politiques et administratives, avant de présenter la municipalité et ses transformations dans les quatre communes.

LES INSTITUTIONS POLITIQUES

Les institutions communales vaudoises et françaises datent dans leurs grands principes de la fin du 19e siècle. Elles ont ensuite subi des modifications dans leurs modalités de désignation, leur organisation ou encore leurs compétences et leurs ressources, modifications qui ont été pour la plupart opérées par leurs États respectifs. Deux réformes vont retenir notre attention: l'initiative populaire de 1980 dans le canton de Vaud, les lois de décentralisation de 1982-1983 en France.

Les institutions communales vaudoises et françaises présentent plusieurs dissemblances en 1977 (tableau 1): le mode d'élection du Conseil (y compris entre les deux villes françaises), le nombre d'élus au Conseil et en municipalité, la durée des mandats. En revanche, la municipalité est toujours élue par le Conseil (sans que les municipaux vaudois ne soient obligatoirement issus des rangs du Conseil) et c'est également l'organe délibérant qui désigne le syndic en Suisse, le maire en France. Une autre similitude concerne les règles qui déterminent la taille du Conseil et de la municipalité: le nombre de conseillers est fixé dans les deux systèmes communaux par la loi, selon des critères de population, tandis que la taille de la municipalité relève d'une décision du Conseil, dans des limites fixées par la loi.

1. J.-L. Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Le Seuil, 1986.

Tableau 1. Les organes politiques dans les quatre villes en 1977 et 1989

	1977						1989					
	conseil		*municipalité*			*syndic/ maire*	*conseil*		*municipalité*			*syndic/ maire*
	mode d'élection	*nombre d'élus*	*durée du mandat*	*mode d'élection*	*nombre d'élus*	*durée du mandat*	*mode d'élection*	*mode d'élection*	*nombre d'élus*	*durée du mandat*	*mode d'élection*	*nombre d'élus*	*durée du mandat*	*mode d'élection*
Lausanne	RP de liste	100	4 ans	par le Conseil	7 *	4 ans	par le Conseil	RP de liste	100	4 ans	scrutin majoritaire de liste	7 *	4 ans	scrutin majoritaire
	RP de liste	100	4 ans	par le Conseil	7 *	4 ans	par le Conseil	RP de liste	100	4 ans	scrutin majoritaire de liste	7 *	4 ans	scrutin majoritaire
Besançon	scrutin majoritaire de liste ; aucune représentation minoritaire	41	6 ans	par le Conseil	14 **	6 ans	par le Conseil	scrutin majoritaire de liste + une dose de RP	55	6 ans	par le Conseil	20 **	6 ans	par le Conseil
	scrutin majoritaire de liste ; aucune représentation minoritaire			par le Conseil		6 ans	par le Conseil	scrutin majoritaire de liste + une dose de RP			par le Conseil			par le Conseil

* Y compris le syndic.
** Y compris le maire.

Les communes vaudoises ont le choix entre 3, 5, 7 ou 9 membres: Lausanne et Yverdon ont toutes deux opté pour 7 membres, la première dès 1946, la seconde en 1973. Dans les communes françaises, le nombre d'adjoints est déterminé par le Conseil municipal, sans qu'il puisse dépasser 30 % de ses effectifs. En 1977 à Besançon, le nombre d'adjoints se situe au niveau maximum autorisé; Pontarlier dispose encore d'une petite marge.

Entre 1977 et 1989, les quatre communes connaissent des changements importants mais ceux-ci ne s'expriment pas dans les mêmes instances. Dans les deux communes vaudoises, la réforme acceptée par initiative populaire en 1980 modifie le mode de désignation de la municipalité: désormais, les 7 municipaux sont élus directement par le corps électoral qui désigne ensuite parmi eux un syndic. Dans les communes françaises, c'est le mode d'élection du Conseil municipal qui fait l'objet d'une réforme lors des lois de décentralisation. Alors qu'auparavant Besançon et Pontarlier étaient soumises à des régimes distincts, désormais toutes les communes de plus de 3 500 habitants sont régies par un même mode de scrutin. Celui-ci a pour principal effet dans les grandes villes d'assurer une représentation minoritaire au Conseil. Pour accompagner cette réforme, le nombre des conseillers municipaux est augmenté, autorisant du même coup une augmentation du nombre des adjoints. Pontarlier porte ce nombre à 9 en 1983 et l'y maintient en 1989. Besançon dispose de 16 adjoints en 1983 (soit la limite légale sur 55) mais en 1989 crée 3 postes de conseiller municipal délégué (sur lesquels il n'existe aucune limite légale), qui s'apparentent à des adjoints sans en avoir le statut: la municipalité compte dès lors 20 membres, soit pratiquement trois fois la municipalité de Lausanne.

Toutefois, il importe de ne pas lier l'augmentation du nombre des adjoints aux seuls effets de la réforme de 1982. À Pontarlier dès 1971, mais surtout à Besançon dès 1959 avec une accélération à partir de 1977, ce nombre augmente régulièrement à la suite des différentes élections municipales. D'autres facteurs entrent donc en ligne de compte, sur lesquels nous reviendrons.

Une dernière différence concerne les rapports entre le Conseil et la municipalité. Dans les communes vaudoises, les deux organes fonctionnent séparément et symboliquement se font face lors des séances du Conseil communal. Le syndic est le président de la municipalité, non du Conseil qui désigne annuellement son propre président. Les municipaux, quant à eux, ne prennent pas part aux votes du Conseil [1]. Enfin, depuis 1980, les deux organes entretiennent clairement un rapport de contre-pouvoirs. Dans les communes françaises, en revanche, la municipalité fait partie intégrante du Conseil municipal et le maire préside les séances de ce dernier. Il existe ainsi une continuité entre les deux organes qui facilite la mise sous tutelle du Conseil et qui n'a fait l'objet d'aucune modification en 1982.

1. Les conseillers communaux disposent en outre de la possibilité de déposer une motion (qui appelle un rapport ou une proposition de décision de la part de la municipalité) ou un projet de décision, ainsi que du droit d'interpeller la municipalité «sur un fait de son administration» (art. 31 et 34 de la Loi sur les communes).

LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Deux phénomènes caractérisent les services administratifs des quatre villes durant la période étudiée : l'augmentation du nombre des services et la croissance des effectifs ; leur modernisation et leur professionnalisation.

Le nombre des services augmente dans les quatre villes dès la décennie 1970 ainsi que leurs effectifs (tableau 2)[1]. Les communes gèrent de plus en plus de tâches, dans des domaines toujours plus variés. À côté des activités traditionnelles (entretien des réseaux, aide sociale, prestations administratives) se développent des activités nouvelles qui font suite à la période d'urbanisation (urbanisme, petite enfance, socio-culturel), puis plus récemment aux impératifs de développement (affaires économiques, communication). Ces évolutions appellent à leur tour des moyens de gestion supplémentaires de ces effectifs par un renforcement de l'encadrement, l'étoffement des services de régulation interne et l'introduction d'outils de gestion modernes.

Tableau 2. Évolution des administrations

	Lausanne		*Yverdon*		*Besançon*		*Pontarlier*	
	1977	*1989*	*1977*	*1989*	*1977*	*1989*	*1977*	*1989*
effectifs	3 200	3 600	NC	300	2 300	3 200	NC	300
services	45	50	13	13	22 + CCAS	32 + CCAS	NC	23

Sigles : CCAS : Centre communal d'action sociale ; NC : Non communiqué.

Toutefois, on remarque que l'augmentation du nombre des services et des effectifs est plus sensible dans les communes françaises[2], ce qui s'explique de deux manières. Les communes vaudoises ont entrepris plus tôt le développement de leurs services : c'est le cas en particulier de Lausanne qui s'étoffe surtout à partir de la deuxième moitié de la décennie 1960. Mais cette antériorité seule ne suffit pas à expliquer les différences observées. La création de services dans les communes françaises répond souvent à la désignation d'un nouvel adjoint. Par la suite, l'adjoint ou sa délégation peut disparaître, le service créé perdure. Dès lors que le nombre d'adjoints augmente régulièrement, nous avons là une explication supplémentaire à la croissance des services et des effectifs municipaux. Il suffit ensuite d'ajouter que les problèmes de coordination et de rationalisation entre services se règlent plus souvent par la création d'une nouvelle entité plutôt qu'à travers la disparition ou la fusion de services existants, pour illustrer la logique inflationniste sur laquelle repose le développement des deux mairies françaises.

1. Les données concernant le nombre des services sont à manier avec précaution : outre que la notion de service n'est pas toujours claire, nous avons rencontré beaucoup de difficultés pour trouver des données sur un passé pourtant encore récent. Il en est de même pour les effectifs.

2. Nous ne disposons pas de données administratives à Pontarlier sur la période 1977-1989. Nous savons simplement qu'entre 1968 et 1990, le nombre d'agents passe de 160 à 300. Par ailleurs, cinq nouveaux services sont créés en 1989 avec l'arrivée du nouveau maire.

Le deuxième phénomène caractéristique de la période 1977-1989 dans les quatre communes concerne la professionnalisation et la modernisation des services. Ce mouvement débute d'abord dans les deux grandes villes et ne s'étend qu'au milieu de la décennie 1980 dans les deux petites. Il recouvre des évolutions distinctes mais congruentes : le recrutement d'un personnel de plus en plus qualifié aux postes d'encadrement ; la croissance régulière du nombre de personnels diplômés ; l'introduction de l'informatique ; l'adoption de nouveaux outils budgétaires ; le développement des actions de formation et de communication interne et plus généralement l'introduction d'une véritable politique de ressources humaines. Toutes ces évolutions concourent à faire des quatre mairies, à des degrés divers, des organisations toujours plus performantes [1].

Toutefois, il convient de signaler une différence majeure dans la structure hiérarchique des administrations communales vaudoises et françaises. Dans les premières, les services sont répartis en *dicastères,* placés sous la responsabilité directe d'un élu et sous l'autorité de la municipalité en tant qu'organe exécutif. Il n'existe aucune autorité administrative ultime équivalente au secrétaire général des communes françaises. L'autorité est exercée par la municipalité, qu'il s'agisse de l'organisation des services ou du recrutement des agents. Toutefois, à Lausanne les municipaux sont en même temps directeurs de leur dicastère et à ce titre exercent une autorité partielle sur le fonctionnement des services rattachés à celui-ci. Cette double fonction implique qu'ils exercent leur mission à plein temps. À Yverdon, les municipaux sont *délégués* par la municipalité dans leur dicastère sans avoir un quelconque pouvoir de décision sur leurs services. À l'exception du syndic, ils remplissent leur mandat en plus d'une autre activité professionnelle — à l'image des adjoints au maire en France [2]. Dans les deux villes, le syndic dispose d'un « droit de surveillance et le contrôle sur toutes les branches de l'administration » (art. 72 de la Loi sur les communes) sans pour autant détenir une autorité hiérarchique directe sur les agents, ni pouvoir intervenir dans un dicastère sans en informer le municipal concerné.

La situation est donc bien différente de la structure pyramidale des mairies françaises, avec, à son sommet, le couple maire-secrétaire général. Ici, les services n'échappent pas à l'autorité de ces deux acteurs tandis que les adjoints qui détiennent une délégation du maire ne disposent d'aucune autorité sur les services avec lesquels ils travaillent — bien qu'ils offrent à ces derniers une seconde voie d'accès au sommet [3].

Cette différence de structure a des effets en retour sur le nombre des services. Les municipaux vaudois se voient attribuer, dès leur élection, un dicastère avec des services ; ils n'ont donc nullement besoin de créer de nouveaux services pour remplir leur mission. Dans les communes françaises, en revanche, les processus de désignation des adjoints, de délégation puis de création de services sont distincts et pourtant étroitement entremêlés : il

1. D. Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 4, 1991.

2. Le bénévolat, ou l'amateurisme, est commun à la grande majorité des élus communaux suisses et français. Il s'inscrit en Suisse dans ce que l'on appelle « l'administration de milice ».

3. S. Dion, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.

en résulte une différenciation et une complexification administratives croissantes de l'organisation municipale, en fonction des contraintes et des priorités politiques du maire.

LA MUNICIPALITÉ COMME GROUPE GOUVERNEMENTAL

Les municipalités vaudoises comprennent des représentants des différents partis politiques appartenant soit à la majorité issue des élections, soit à la minorité (tableau 3.1). La réforme de 1980 n'a en rien altéré cette situation. Auparavant, la désignation des municipaux était le fruit de négociations au Conseil entre les différents groupes représentés. À Lausanne, tant que les équilibres évoluaient peu, la répartition des sièges en municipalité restait stable, et toujours favorable aux partis bourgeois[1]. Mais dès 1973, le Parti socialiste obtient un troisième siège en municipalité. Et en 1977, le succès du Groupement pour la protection de l'environnement lui permet d'obtenir un siège de municipal. À Yverdon, la victoire des partis de gauche en 1973 leur permet d'obtenir la majorité en municipalité; et lorsqu'en 1977, le Parti socialiste détient à lui seul la majorité au Conseil, il confie néanmoins un siège à chacun des trois autres partis représentés.

Tableau 3.1. Évolution politique des municipalités de Lausanne et Yverdon

LAUSANNE	*1977*	*1981*	*1985*	*1989*
Syndic	*Delamuraz / PRD*	*Martin / PRD*	*Martin / PRD*	*Y. Jaggi / PS*
élection à la municipalité/ syndicature	1969 / 1974	1976 / 1981	1976 / 1981	1985 / 1989
municipaux (y compris syndic)				
PS	3	2	3	3
PRD	2	3	3	2
PLD	1	2	1	1
GPE	1	0	0	1
YVERDON	*1977*	*1981*	*1985*	*1989*
syndic	Duvoisin / PS	Perret / PS	Perret / PS	Guyaz / PRD
élection à la municipalité/ syndicature	1973 / 1973	1977 / 1982	1977 / 1982	1989 / 1989
municipaux (y compris syndic)	7	7	7	7
PS	4	4	4	3
PRD	1	2	2	2
PLD	1	1	1	2
POP	1	–	–	–

Sigles: PS = Parti socialiste; PRD = Parti radical-démocratique; PLD = Parti libéral-démocratique; GPE : Groupement pour la protection de l'environnement; POP = Parti ouvrier populaire.

Avec la réforme de 1980, c'est dorénavant au corps électoral de désigner ses municipaux. Cependant, les partis ne présentent jamais 7 candidats, tant pour préserver la nature multipartite de la municipalité que pour ne pas

1. Le qualificatif de «bourgeois» en Suisse désigne les partis que l'on situerait en France à droite: il s'agit des partis radical, libéral et démocrate-chrétien.

afficher une volonté hégémonique. Ils se contentent le plus souvent de présenter autant de candidats qu'ils espèrent obtenir de sièges, plus un pour parer à toute éventualité (mais ce n'est pas systématique). Il en résulte en 1981, à Lausanne comme à Yverdon, de très faibles modifications dans l'équilibre des forces en municipalité par rapport aux années précédentes. Quant aux deux syndics sortants qui se présentent pour la première fois en 1981 devant le corps électoral, ils sont réélus sans difficulté.

Dans les communes françaises, la municipalité est issue de la liste victorieuse aux élections. Les adjoints représentent alors les différentes composantes de cette majorité (tableau 3.2). À Besançon, le nombre de partis représentés en municipalité augmente au fur et à mesure que le maire élargit sa liste pour assurer sa réélection. À Pontarlier, en revanche, les revirements électoraux qui interviennent tous les six ans incitent les forces à se regrouper — mais ce faisant, les appartenances partisanes n'expriment qu'imparfaitement des clivages plus profonds qui traversent tant la gauche que la droite et aboutissent à une crise municipale en cours de mandat.

Tableau 3.2. Évolution des municipalités de Besançon et Pontarlier

BESANCON	*1977*	*1983*	*1989*
maire	Schwint / PS	Schwint / PS	Schwint / PS
élection au Conseil/poste de maire	1977 / 1977	1977 / 1977	1977 / 1977
municipalité (y compris maire)	14	17	20
PS	9	10	12
MRG	2	2	2
PC	2	3	–
PSU	1	1	–
AD	–	–	1
AREV	–	–	1
MRC	–	–	1
non inscrits	–	1	3
PONTARLIER	*1977*	*1983*	*1989*
maire	Blondeau / PS	Vuillaume / RPR	Lagier / PS
élection au Conseil/poste de maire	1977 / 1977	1983 / 1983	1989 / 1989
municipalité (y compris maire)	9	10	10
PS	5	–	5
MRG	–	–	2
PC	2	–	–
RPR	–	NC	–
UDF	–	NC	–
CNI	–	NC	–
non inscrits	2	NC	3

Sigles des petites listes : AD = Association des Démocrates ; MRC = Mouvement des Rénovateurs Communistes ; AREV = Alternative Rouge et Verte.

Une différence importante à relever entre les municipalités françaises et vaudoises concerne la période d'apprentissage qui précède l'élection du maire-syndic. À Lausanne comme à Yverdon, le syndic est toujours issu des rangs de la municipalité ; cela lui permet de faire l'apprentissage des modes de fonctionnement de la municipalité avant de devenir président de l'exécutif. À Besançon et Pontarlier, en revanche, le maire n'a aucun mandat antérieur dans sa commune ; tête de liste aux élections municipales, il est directement élu maire.

Une autre différence porte sur l'ancrage des élus: le maire n'est pas tenu de résider réellement dans sa commune et il peut même avoir été élu dans une autre commune auparavant: R. Schwint a d'abord été maire d'une petite commune du Haut-Doubs pendant 18 ans. Le même phénomène est vrai des adjoints: un adjoint d'Y. Lagier à Pontarlier a d'abord été maire d'un petit village proche[1]. Dans les communes vaudoises, les élus (ainsi que les fonctionnaires communaux) sont tenus d'habiter la commune dans laquelle ils sont en fonction.

Au-delà des différences qui viennent d'être citées, il convient de remarquer, sur la période étudiée, une grande similitude dans le degré de renouvellement des municipaux et des adjoints. À Lausanne et Besançon, on observe en 1977 et 1983 les derniers signes d'une longévité politique avec des élus entamant leur cinquième, voire leur sixième mandat. À partir de 1989, le nombre maximum de mandats détenu par un municipal ou un adjoint est de trois et les élus dans ce cas de figure sont minoritaires: un à Lausanne, trois à Besançon (dont le maire), soit 15 % de la municipalité.

D'une manière générale, le renouvellement de la municipalité s'élève notablement après une grande stabilité des élus durant les décennies précédentes (tableau 4). Entre les élections de 1977 et de 1989, le taux de renouvellement est de 100 % pour les deux communes vaudoises, de 80 % pour les deux communes françaises. La population totale constituée des élus appartenant ou ayant appartenu aux quatre municipalités durant la période retenue est de 94.

Tableau 4. Évolution dans la composition des municipalités

LAUSANNE	*1977*	*1981*	*1985*	*1989*
nouveaux	3	4	2	4
population cumulée	7	11	13	17
YVERDON	*1977*	*1981*	*1985*	*1989*
nouveaux	3	2	3	3
population cumulée	7	9	12	15
BESANCON		*1977*	*1983*	*1989*
nouveaux		11	9	12
population cumulée		14	23	35
PONTARLIER		*1977*	*1983*	*1989*
nouveaux		9	10	8
population cumulée		9	19	27

Cette situation est révélatrice des changements intervenus dans la composition, les missions et le fonctionnement des quatre municipalités. La fonction de municipal et d'adjoint est devenue un véritable métier en particulier dans les deux plus grandes villes. L'investissement en temps qu'implique ce mandat en rend l'exercice de plus en plus coûteux tandis

1. Si l'on étend la période d'étude, d'autres exemples surgissent: un adjoint au maire de Besançon en 1953 a d'abord été maire de Pontarlier. Le maire de Pontarlier élu en 1995 était précédemment maire d'une commune voisine.

que les risques politiques n'assurent plus une longévité aux élus en quête d'une sinécure. Les pressions qui s'exercent tout au long du mandat sur les élus, le suivi des services administratifs, la conception de projets, appellent de nouvelles capacités et une nouvelle motivation de la part des municipaux et des adjoints. Toutefois, ces changements ne suffisent pas à expliquer l'évolution relevée. Il importe pour cela de se pencher sur les processus politiques qui structurent les relations entre la société urbaine et l'institution municipale, dans la mesure où ces processus ont évolué dans leur forme et leur contenu.

LA MUNICIPALITÉ ET L'ÉVOLUTION DES PROCESSUS POLITIQUES

La municipalité est une unité politique qui comprend des représentants d'intérêts locaux diversifiés et qui inscrit son action dans la gestion de ces intérêts ainsi que dans la résolution des problèmes urbains qui lui sont soumis ou dont elle se saisit. Elle agit donc sur la base de la représentativité de ses membres élus, des thèmes qu'elle inscrit sur l'agenda municipal, des relations qu'elle entretient avec la société urbaine à travers différents réseaux.

Cette définition est tirée de l'étude par J. Kotter et P. Lawrence[1] de l'action des maires américains à travers les jeux d'alignement entre trois variables différentes: l'agenda, le réseau et la ville. L'idée d'alignement ne doit pas être entendue au sens mécanique du terme mais plutôt en termes de congruence et de convergence. Elle implique l'idée d'une action politique pour réaliser cet alignement, action qui recouvre deux processus distincts: la mise sur pied d'une coalition en municipalité qui assure la représentativité de l'organe exécutif et permette la construction d'un agenda répondant aux besoins de la société urbaine; l'instauration de relations plus ou moins étroites avec différents groupes d'intérêts locaux qui fonctionnent comme autant de relais — et qui repose sur la sociabilité des élus. Autrement dit, c'est à travers l'agenda et le réseau que les autorités municipales entendent être en prise sur la société urbaine.

Dans les quatre communes, cette problématique s'inscrit dans une période de profonds changements économiques, sociaux et urbanistiques. Tous ces changements ont des effets sur la forme et le contenu des processus politiques. La population se transforme, ses attentes, demandes et besoins se diversifient, ses engagements collectifs évoluent, les moyens et les solutions à la disposition des autorités municipales ne cessent de s'étoffer. Tout cela se traduit par des phénomènes de désalignement entre les différentes variables présentées plus haut. Ces phénomènes peuvent prendre la forme de crises politiques (Lausanne, Pontarlier), d'une action politique volontariste (Yverdon) ou d'une contestation politique protéiforme (Besan-

1. J. Kotter, P. Lawrence, *Mayors in action*, New York, John Wiley and Sons, 1974.

çon). Ils sont suivis de tentatives plus ou moins heureuses de la part des autorités municipales pour opérer un réalignement qui s'appuie sur les deux processus politiques évoqués ainsi que sur des modes de gouvernement adéquats (lesquels seront analysés dans la troisième partie).

REPRÉSENTATIVITÉ MUNICIPALE ET ÉLABORATION DE L'AGENDA

Dans les quatre communes vaudoises et françaises, le processus d'élaboration de l'agenda est lié à la représentativité des élus. Dans les premières, ce processus opère à travers l'élection de la municipalité et les référendums communaux. Dans les secondes, il prend appui sur la procédure de désignation des adjoints auxquels le maire délègue ensuite une partie de ses pouvoirs. Les cas de Lausanne et de Besançon sont exemplaires pour analyser ce processus.

Les municipaux lausannois, les référendums et la société urbaine

Jusqu'en 1980, la désignation des municipaux par le Conseil communal s'assimile à une procédure de filtrage. Tant la personnalité des candidats que leurs profil et parcours sont passés au crible. Il s'agit de s'assurer que les futurs municipaux respecteront les règles de collégialité au sein de l'organe exécutif: les personnalités trop marquées, au comportement imprévisible, sont ainsi écartées au profit de personnalités plus consensuelles. Leur profil et leur parcours doivent offrir des garanties quant à l'insertion et l'investissement des candidats dans la vie de la cité, à travers leur participation à des associations et des sociétés locales. Ces participations permettent d'identifier le candidat, de décider si l'on peut lui faire confiance, d'attester sa capacité à prendre part aux multiples activités sociales existantes. Une fois élu, les liens qu'il entretient avec ces activités servent de courroies de transmission avec la société urbaine. Cette densité relationnelle est particulièrement marquée dans les partis bourgeois.

La réforme de 1980 met fin à cette procédure de filtrage par le Conseil. Du même coup, elle modifie insensiblement les critères de sélection des municipaux. Certes, les partis politiques maîtrisent encore la désignation des candidats à l'élection. Mais dans le choix des candidats, ce ne sont plus tant leur personnalité ou leur réseau relationnel qui priment que leur propension à susciter une adhésion et un soutien au sein de l'électorat. C'est donc leur représentativité par rapport à ce dernier qui est privilégiée ainsi que leur capacité à exprimer les attentes et les besoins des différentes composantes de la société urbaine. Cette évolution est à son tour indissociable des référendums qui agitent Lausanne durant la décennie 1980.

Nous ne reviendrons pas sur l'analyse de ces référendums[1]; retenons toutefois leurs effets. En premier lieu, les six référendums de 1983 à 1989 ont perturbé les cadres de référence politiques traditionnels pour leur substituer de nouveaux enjeux et de nouvelles lignes de clivage. Dans un système fondé sur le consensus et la recherche du compromis, le référendum est une source de perturbation dans la mesure où il introduit un clivage; c'est la

1. O. Borraz, «Intégration et régulation: la crise politique à Lausanne», art. cité.

raison pour laquelle il n'est souvent utilisé qu'en ultime recours (et plus souvent encore comme menace si aucun compromis n'est trouvé). En outre, dans le cas de Lausanne, les référendums ne recoupaient pas forcément le clivage gauche-droite mais plutôt un clivage « système/anti-système » propre à la Suisse[1]. Ils obligeaient du même coup les partis à se situer sur cet axe, souvent malgré eux, tout en soulignant leur incapacité à traduire et exprimer les besoins et les demandes des Lausannois.

En second lieu, ces référendums ont permis l'apparition de nouvelles élites politiques, nouvelles tant par les thèmes sur lesquels elles se sont fait connaître que par la manière dont elles ont su se construire une représentativité à travers les référendums. C'est en effet souvent par le biais d'un investissement personnel dans des campagnes référendaires que des acteurs politiques ont entrepris de se construire un statut de municipalisable. Simultanément, ils liaient leur nom et leur action à la défense d'un thème ou d'un enjeu et ils nouaient un rapport direct avec une partie de l'électorat en transcendant les partis et autres relais traditionnels. Les référendums leur offraient à la fois une plate-forme pour défendre les intérêts et les attentes de tel groupe local, l'occasion d'une visibilité accrue, la possibilité d'opérer des « coups » et plus généralement un champ de confrontation transcendant les clivages partisans traditionnels[2].

Ainsi, si l'élection directe des municipaux incite ces derniers à nouer un rapport direct avec les citoyens qui transcende les relais traditionnels, les référendums constituent un vecteur constitutif essentiel de leur représentativité. Dans la mesure où ces référendums portent sur des enjeux urbains, ils structurent le débat politique et les thèmes sur lesquels les candidats prendront position et donc assurent une inscription de ces thèmes sur l'agenda municipal. Les municipaux ne peuvent pas se réfugier derrière leur légitimité élective pour incarner l'intérêt communal ; ils doivent au contraire tenir compte de la capacité des groupes locaux à lancer des référendums qui ne respecteront que partiellement les clivages politiques habituels.

Les adjoints bisontins et l'inscription politique de la société urbaine

Longtemps, le maire en France fut seul habilité à pouvoir parler au nom de sa commune et de ses habitants et sa représentativité découlait de ce statut de porte-parole qui lui était reconnu par ses interlocuteurs extérieurs, au premier rang desquels les représentants de l'État[3]. La situation a cependant évolué à partir des décennies 1960-1970. À des élections municipales de plus en plus disputées sont venus s'ajouter deux autres éléments qui ont contribué à modifier la position du maire : les sources de contestation interne à la commune se sont multipliées ; il est devenu de plus en plus difficile pour un maire de « parler toutes les langues de sa ville »[4], autrement

1. D. Sidjanski, R. Inglehart, « Électeurs et dimension gauche-droite », dans D. Sidjanski, C. Roig, H. Kerr, R. Inglehart, J. Nicola, *Les Suisses et la politique*, Berne, Herbert Lang, 1975.

2. R. Knüsel, *Les secrets de l'isoloir*, Lausanne, Réalités Sociales, 1990 ; H. Kriesi (dir.), *Citoyenneté et démocratie directe*, Zürich, Seismo, 1993.

3. M. Kesselmann, *Le consensus ambigu*, Paris, Cujas, 1972 ; P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

4. J. Kotter, P. Lawrence, *op. cit.*, p. 136.

dit de se poser en traducteur-intégrateur des différents intérêts locaux, en raison essentiellement des profondes mutations sur le plan économique et social[1].

À Besançon, le maire porte donc un soin tout particulier à la composition de sa liste aux élections municipales, de manière à représenter la ville dans sa diversité. Une fois élu, il lui faut ensuite chercher les moyens de gérer des problèmes urbains sans cesse plus nombreux, complexes et hétérogènes. C'est dans ce contexte que les adjoints deviennent des acteurs politiques à part entière, dans la mesure où ils incarnent précisément ces deux enjeux.

La représentativité des adjoints n'est pas donnée mais résulte des négociations qui s'engagent avant les élections entre le futur maire et les représentants de différents intérêts locaux. L'adjoint, bien qu'issu d'un parti, peut être porteur des besoins et des demandes d'intérêts organisés locaux ; il peut aussi être issu d'une composante de la société urbaine qui ne s'est pas organisée mais que le maire estime essentielle à la représentativité de sa municipalité et qu'il « reconnaît », un acte par lequel il institue cette composante. En tout état de cause, c'est le maire qui contribue à la représentativité de son adjoint en lui reconnaissant un statut de porte-parole. Ce statut se trouve ensuite conforté par la délégation de pouvoir ou de signature que le maire lui accorde sur un champ d'activité municipale. La désignation de ce champ est définie par le maire au moment des élections : elle concerne un problème, une priorité ou un thème que le maire entend traiter ou, plus précisément, sur lequel il entend montrer à ses concitoyens sa volonté d'agir. La délégation constitue avant tout un message politique par affichage, délivré par le maire et incarné par un adjoint.

Les adjoints sont ainsi porteurs d'une double représentativité qui contribue à l'autorité et à la légitimité du maire et au-delà de l'institution municipale, ainsi que d'une double légitimité : une légitimité élective et une légitimité déléguée par le maire. C'est par conséquent la municipalité, dans la relation maire/adjoints, qui médiatise la société urbaine sur le plan politique : les demandes, besoins et attentes des différentes composantes de la société urbaine accèdent à la représentation et à une prise en compte politiques à travers la relation nouée par le maire avec chacun de ses adjoints. Il en résulte que les changements au sein de la société urbaine sont aussi médiatisés par la municipalité.

À Besançon, les transformations urbaines se sont traduites par un élargissement continu des coalitions électorales et des municipalités. À partir de 1977, surtout, la municipalité s'ouvre à de nouvelles composantes politiques et sociales, tout en se donnant les moyens de traiter les attentes et les problèmes nouveaux qui surgissent au sein de la société urbaine. Le profil des adjoints change, d'abord au profit d'élus issus de la mouvance syndicale et associative, d'élus représentatifs de leur quartier, groupe social ou profession ; puis, à partir de 1989, d'élus qui se sont forgés une identité moins dans un parcours que dans leur appartenance à des catégories sociales plus aisées, travaillant dans le secteur public, fréquemment dans le domaine

1. P. Vergès, « Approche localisée des classes sociales », dans Observatoire sociologique du changement, *L'esprit des lieux*, Paris, CNRS-Éditions, 1986.

scientifique et porteurs d'un projet de développement tertiaire pour leur ville. Durant la même période, les intitulés des délégations concernent des problèmes de plus en plus précis.

Durant toutes ces années, aucune rupture n'est à relever. C'est au contraire à travers une série d'inflexions que la nunicipalité s'aligne sur une société urbaine en mutation, dans un processus incrémental qui lui permet de rester en contact avec son environnement à travers ses élus et les thèmes inscrits sur l'agenda municipal. Mais un tel processus, qui fonctionne par adjonction de nouveaux éléments, ne permet aucune réduction des différents intérêts locaux, et n'entreprend pas de concilier des intérêts hétérogènes, voire contradictoires. Il repose à l'inverse sur une logique inflationniste qui seule permet de répondre à la complexité urbaine.

RÉSEAUX ET SOCIABILITÉ DES ÉLUS

La représentativité de la municipalité a des conséquences sur les liens que les municipaux et les adjoints entretiennent avec les groupes, milieux ou réseaux locaux auxquels ils appartiennent ou qui les ont portés à la municipalité. Pour analyser ces liens, il convient d'opérer une distinction entre les deux grandes villes d'une part, les deux petites de l'autre.

Grandes villes et effritement des réseaux associatifs

Entre 1977 et 1989, d'importants changements ont lieu à Lausanne et Besançon dans les liens qu'entretiennent les membres de la municipalité avec les groupes organisés ou semi-organisés qui composent la société urbaine.

En 1977, les adjoints français et les municipaux vaudois sont, dans leur majorité, clairement identifiables, tant en termes de parcours que d'appartenance à un milieu, un groupe social, un quartier, des associations, un syndicat ou un corps de métier Ces facteurs sont constitutifs de l'identité de l'élu, ils permettent de prédire ou de prévoir ses prises de position et ses priorités et ils l'enserrent dans une série d'attentes de la part des électeurs et des groupes locaux.

Les élus lausannois appartiennent ainsi fréquemment à plusieurs structures intermédiaires: associations, syndicats, sociétés d'étudiants, sociétés de développement, paroisses. En 1977, encore, le syndic confirme ces deux dernières structures dans leur rôle de relais entre les quartiers et la municipalité. Les sociétés de développement datent pour la plupart de la fin du 19^{e} siècle: on en compte une par quartier, chargée d'en promouvoir les intérêts. Étroitement liées au départ au Parti radical-démocratique, elles se sont peu à peu diversifiées au gré de la structure sociale et politique des différents quartiers. Elles demeurent néanmoins des interlocuteurs privilégiés des élus issus des partis bourgeois, au même titre que les paroisses (14 protestantes et 10 catholiques). Habitués à travailler ensemble, ces acteurs partagent en outre fréquemment des valeurs semblables concernant l'organisation et la vie de la cité. Plus généralement, l'appartenance à ces différentes structures sert à « accréditer » le futur municipal.

Les adjoints bisontins sont aussi désignés en 1977 en fonction de leur parcours et de leurs adhésions. On attend d'eux qu'ils se fassent les porte-parole de leurs groupes d'appartenance auprès du maire et à l'inverse les relais de ce dernier vis-à-vis de l'extérieur. Le maire s'entoure en particulier d'adjoints qui ont effectué un parcours politique, associatif et syndical similaire au sien: ceux-ci vont progressivement former le noyau dur de la municipalité, partageant avec le maire des prédispositions et des priorités identiques ainsi qu'une même culture politique.

En 1989, les municipalités lausannoise et bisontine se présentent dans une composition qui a évolué. Les mécanismes d'identification par l'appartenance à des groupes organisés dans la ville ne sont plus aussi simples, ni aussi pertinents.

D'une part, la plupart de ces structures intermédiaires se sont affaiblies. Les sociétés de développement lausannoises se sont vidées de leurs membres et n'ont plus été en prise sur une réalité sociale qui a profondément évolué. Ce phénomène est apparu nettement lors des référendums, les attentes et les besoins exprimés à cette occasion n'étant pas relayés par ces structures qui se trouvaient le plus souvent aux côtés des autorités municipales. Les bouleversements dans la composition de la population (poids croissants des employés mais aussi des immigrés), dans ses demandes, besoins et attentes, ainsi qu'une nette prise de distance vis-à-vis des structures de médiation traditionnelles [1], ont retiré la base sociale indispensable à ces dernières. On observe un phénomène comparable à Besançon, les relais associatifs et syndicaux ayant porté R. Schwint en 1977 s'effritant lentement à la suite d'une désaffection ou d'un manque d'intérêt d'une partie croissante de la population, les attentes et les demandes n'étant dès lors qu'imparfaitement relayées [2]. Il convient cependant d'ajouter, comme corollaire à cette désaffection, une incapacité de la part de ces relais à s'adapter à un contexte social profondément transformé.

D'autre part, la structure de la population et des intérêts est devenue à ce point complexe que l'appartenance à des réseaux, quels qu'ils soient, ne suffit plus à asseoir la légitimité des élus. C'est vrai surtout des municipaux lausannois qui doivent depuis 1980 trouver des soutiens bien au-delà des structures traditionnelles. Ils entreprennent pour cela de se construire une image de municipalisable qui repose d'abord sur la mobilisation de symboles et sur des prises de position, tout en coupant parallèlement les liens d'interdépendance avec les groupes dont ils sont issus. En d'autres termes, ils recherchent une autonomie dans le cadre de leur mandat qui les préserve des pressions des groupes organisés locaux. Pour cela, ils s'appuient sur leur élection directe ainsi que sur les règles de collégialité qui encadrent le fonctionnement de la municipalité. À Besançon, le maire a progressivement ouvert sa municipalité à des adjoints au profil contrasté avec les élus de

1. D. Joye, J.-P. Leresche, « Les transformations du pouvoir local en Suisse », dans J.-P. Leresche, D. Joye, J. Hottinger, *Pouvoir local: entre communes et Europe*, Rapport de recherche n° 111, Lausanne, IREC, 1993.

2. S. Dion, « Les politiques de concertation au niveau municipal en France: néo-corporatisme et démocratie », Congrès de l'Association française de science politique, Grenoble, 1984.

1977 : entrés plus tardivement en politique, ils n'ont pas effectué un parcours militant ou syndical comparable à leurs aînés mais représentent en revanche des catégories sociales plus aisées, disposent d'un niveau de diplôme plus élevé et sont porteurs d'un projet politique qui tranche avec les priorités du maire. Toutefois, la principale différence entre les deux « générations » d'élus concerne les liens entre la municipalité et la société urbaine. Tandis que le noyau dur qui entoure le maire entend encore s'appuyer sur ses réseaux associatifs ou syndicaux, la nouvelle génération d'adjoints appelle une ouverture de la municipalité sur les « forces vives » de la ville, c'est-à-dire pour l'essentiel les groupes sociaux issus de la classe moyenne, travaillant dans le secteur tertiaire, qui n'ont aucun engagement politique ou social mais qui, en revanche, ont des attentes très claires à l'égard des autorités communales (en termes de qualité de vie, d'offre de services et de prestations, de promotion de la ville et de développement économique). Cette nouvelle génération regroupe pour l'essentiel les responsables locaux d'institutions publiques. Elle place au cœur de son projet des actions de communication, destinées à mobiliser le soutien de la population en dehors de toute affiliation partisane ou associative.

Dans les deux grandes villes, on retrouve ainsi un phénomène comparable de prise de distance avec des réseaux traditionnels qui s'effritent, jointe à une plus grande autonomisation des élus vis-à-vis des groupes (semi-) organisés locaux ainsi qu'à une utilisation de plus en plus marquée des techniques de communication. On peut à ce titre parler de professionnalisation, terme sur lequel nous reviendrons mais qui recouvre ici la capacité de maîtriser des techniques de médiation et de représentation.

Petites villes et permanence des réseaux associatifs

Yverdon et Pontarlier offrent une situation moins tranchée dans le profil des élus de 1977 et de 1989, alors même que l'on observe des signes comparables d'effritement des réseaux associatifs. Les élus demeurent encore partiellement « enchassés » dans les groupes organisés locaux. Parmi les facteurs qui expliquent l'influence persistante de ces réseaux sur la composition et le fonctionnement de la municipalité, les ressources que leur procurent ces réseaux demeurent essentielles dans la constitution d'un capital social et politique local.

Le cas de Pontarlier est exemplaire. La vie politique pontissalienne se structure autour de clivages parfois anciens (clérical/anti-clérical ; attitude durant l'Occupation) qui traversent la gauche et la droite. Ces clivages s'expriment en particulier à travers de multiples associations locales. À l'approche des élections, la gauche comme la droite entreprennent chacune de rassembler leurs composantes. Une fois la victoire obtenue, chacune de ces composantes reçoit des postes d'adjoints. Mais rapidement les tensions réapparaissent, soit en raison de l'attitude autoritaire du maire, soit à l'occasion d'un arbitrage. Il s'ensuit une crise municipale qui se traduit par le départ d'une partie des adjoints, une contestation croissante au sein de la majorité du Conseil et un affaiblissement du maire qui lui ôte toute chance de réélection. Au terme des six ans, le Conseil change de majorité et le phénomène se répète.

Cependant, les réseaux qui sous-tendent ces clivages n'ont plus qu'une prise réduite sur une population qui a profondément évolué. Non seulement une majorité d'habitants ne se reconnaît pas dans ces clivages mais ces réseaux ne relayent pas les attentes et besoins de la plupart d'entre eux. Une telle situation incite les maires qui se succèdent à s'adresser directement aux nouvelles composantes de la population, par-dessus les relais existants et par le biais de politiques de communication et de projets ambitieux. Mais cette tentative aboutit le plus souvent à une réaction de défiance de la part des adjoints ainsi écartés et avec eux des réseaux auxquels ils appartiennent: il en résulte une crise municipale qui sanctionne le maire imprudent.

Paradoxalement, les deux syndics qui se sont succédé à Yverdon entre 1977 et 1985 ont eu plus de liberté pour imposer à leur municipalité, et au-delà aux nombreuses structures intermédiaires locales, une politique de développement ambitieuse. Néanmoins, les deux hommes ont dû subir des contestations (dont deux référendums) et une pression telle, tant de la part de groupes organisés que de leurs propres municipalités, qu'ils ont fini par se retirer. Mais c'est bien le syndic qui, par son action volontariste, contribue à l'évolution de la structure économique et sociale de sa ville et, ce faisant, affaiblit les structures intermédiaires traditionnelles. Celles-ci n'en demeurent pas moins suffisamment influentes pour s'imposer en contre-pouvoirs et obliger les syndics à les consulter. Et en 1989, c'est un syndic et une municipalité plus proches des intérêts de ces structures qui sont élus.

À Yverdon comme à Pontarlier, on peut parler d'un désalignement entre les deux municipalités, leurs réseaux et agendas et la ville, tandis que le processus d'autonomisation des élus n'est pas encore engagé, ce qui se traduit par une professionnalisation plus faible de ces élus dans le cadre de leur mandat.

LE POUVOIR DES ÉLUS ANIMATEURS MÉDIATEURS

La professionnalisation des municipaux vaudois et des adjoints français recouvre deux phénomènes distincts mais complémentaires. D'une part, la maîtrise de compétences discursives, la capacité de manier symboles et références[1], la compétence pour produire des référentiels[2]. D'autre part, un engagement et une spécialisation croissante dans un domaine d'activité municipale, qui implique de la part de l'élu une capacité à structurer son champ d'intervention, et les acteurs qui le composent, de manière à en assurer une coordination[3].

Le métier d'élu local

Les municipaux et les adjoints entreprennent, pour mener à bien leur action, de mobiliser au sein de la société urbaine des interlocuteurs et des

1. M. Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil, 1991.
2. P. Muller, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 35 (2), avril 1985.
3. J. Fontaine, C. Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

partenaires dans le cadre du dicastère ou de la délégation qui leur ont été confiés. Les acteurs qu'ils réunissent sont porteurs de demandes et d'attentes, ils disposent de ressources et ils revendiquent une participation à la gestion du domaine d'activité municipale dans lequel ils s'inscrivent. Ils retrouvent autour de l'élu des services municipaux et différentes institutions paramunicipales qui relèvent de son domaine d'activité. L'action de l'élu consiste donc à réunir, physiquement ou sur un mode discursif, ces différents intervenants autour de lui, à délimiter son domaine d'activité, à en définir le contenu et les représentants. Tour à tour animateur, médiateur et traducteur, il gère les relations entre ces intervenants, arbitre les différends, fixe les priorités et entérine les décisions prises au sein du système d'action ainsi constitué. Il ne se situe plus dans un rapport de face-à-face avec chacun de ces intervenants, ni dans une position d'intermédiaire entre ces intervenants et les services communaux : il organise au contraire un processus de consultation-participation dont il est le médiateur et adopte une posture d'acteur politique sur son champ d'intervention, incarnant voire personnifiant ce champ, tout en en assurant la régulation[1].

Il y a donc professionnalisation dès lors que municipaux et adjoints consacrent un temps important à une activité qui nécessite un investissement personnel conséquent, appelle une spécialisation et mobilise des compétences spécifiques en termes de techniques de médiation et de représentation[2]. Cette professionnalisation est plus marquée dans les deux grandes villes pour des raisons qui tiennent au statut des élus, à l'importance des missions qu'il leur faut assumer et la complexité des problèmes à résoudre, ou encore aux moyens dont ils disposent. Dans les deux villes plus petites, la professionnalisation n'est encore qu'imparfaitement développée pour les raisons inverses à celles qui viennent d'être évoquées, mais surtout à cause de la faible distance qui sépare les élus des acteurs locaux[3]. Cette distance est autant physique que symbolique, elle repose sur la capacité qu'ont les élus de s'isoler, voire de s'autonomiser, vis-à-vis des habitants et groupes organisés locaux. Dans les deux petites villes, les élus sont connus et sont facilement abordés dans la rue ; il leur est en outre difficile de s'extraire de groupes qui participent de leur vie quotidienne. Dans ce contexte, toute prise de distance ne peut être perçue que comme une forme de mépris — une attitude souvent reprochée précisément aux syndics et maires qui se sont succédé à la tête des deux villes. Dans les deux plus grandes villes, en revanche, cette prise de distance est plus facile — ne serait-ce qu'en raison même de la taille de la ville, d'un niveau d'activités sociales plus élevé, d'occasions plus nombreuses pour s'isoler. Elle rend de ce fait possible à la fois une spécialisation croissante des élus dans leur champ d'activité et une autonomisation vis-à-vis des groupes organisés de la société urbaine[4].

1. J.-P. Gaudin, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993 (coll. « Que sais-je ? »).

2. C. Grémion, P. Muller, « De nouvelles élites locales ? », *Esprit*, 164, 1990.

3. Cette professionnalisation touche essentiellement les maires en milieu rural, A. Faure, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, 44 (3), juin 1994.

4. Il résulte de cette différence que la notion de bénévolat, ou d'amateurisme, des élus n'a plus la même signification dans les grandes et les petites villes.

L'accès au lieu d'autorité

L'accès au lieu d'autorité représente un autre facteur qui joue en faveur d'une prise de distance de la part des municipaux et des adjoints. Il est en outre au fondement du pouvoir que détiennent ces derniers.

Un lieu d'autorité est un lieu investi d'une légitimité distinctive en tant qu'instance décisionnelle : la municipalité dans les villes vaudoises, le maire en France. Le pouvoir des municipaux et des adjoints réside dans leur accès à ce lieu ainsi que dans leur capacité à obtenir une décision favorable aux projets qu'ils présentent, aux intérêts qu'ils représentent. Vis-à-vis de leurs interlocuteurs, ils revendiqueront une position d'intermédiaires obligés pour accéder au lieu d'autorité et leur crédibilité dépendra de leur succès à obtenir de ce lieu des ressources et des décisions. Plus ce lieu apparaîtra lointain, difficile d'accès et son mode de fonctionnement opaque, plus les acteurs locaux accepteront de s'en remettre à un élu pour relayer leur demande ou défendre leurs intérêts. Or ces caractéristiques dépendent presque autant de la taille de la ville que de la manière dont les municipaux et les adjoints présentent à l'extérieur les lieux où se prennent les décisions. Plus ils insisteront sur les règles particulières qui régissent le fonctionnement des lieux d'autorité et les laisser-passer et savoir-faire spécifiques requis, plus l'accès à ces lieux représentera une véritable incertitude et ce faisant plus les élus qui seront en mesure de réduire cette incertitude pour leurs interlocuteurs disposeront de pouvoir[1].

La position des municipaux et des adjoints diverge cependant sur un point fondamental. Les premiers sont à la fois relais auprès de la municipalité et membres de celle-ci ; ils sont donc alternativement porte-parole d'un projet ou d'une demande et examinateurs de la validité et de la pertinence des projets et demandes que soumettent leurs collègues. Le passage en municipalité constitue une réelle mise à l'épreuve des projets, dont on teste la solidité du montage, la validité des arguments, la pertinence des solutions proposées. Les adjoints français, en revanche, demeurent des relais auprès du maire et c'est ce dernier qui opère la mise à l'épreuve du projet qui lui est soumis dans une relation personnelle de face-à-face, durant laquelle c'est autant la fidélité de l'adjoint vis-à-vis du maire qui est testée que le contenu de son projet. Dans les faits toutefois, les adjoints bénéficient d'une importante autonomie dans le cadre de leur délégation. Cela ne les empêche pas de continuer à mettre en avant leur accès au maire, leurs interlocuteurs devant accepter de se mettre d'accord et de passer par eux pour voir leurs demandes et intérêts satisfaits.

Dans les communes françaises, un schéma paradoxal se dessine ainsi dans lequel le système de gouvernement est tout à la fois centralisé, le maire apparaissant comme le détenteur d'une autorité incontestable, et différencié en autant d'adjoints qui opèrent une régulation dans le cadre de leur délégation entre les différentes dimensions du gouvernement de la ville. Dans les communes vaudoises, par contraste, c'est en municipalité que s'opère cette régulation, entre sept municipaux porteurs d'intérêts distincts mais appelés à s'entendre.

1. E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil, 1993.

TRANSFORMATIONS SOCIALES MUTATIONS DES SYSTÈMES POLITIQUES

Les changements intervenus au sein des régimes et dans le processus politiques des quatre communes ont des répercussions sur leur *système* politique. Celui-ci recouvre les mécanismes de régulation, d'intégration et de légitimation à l'œuvre sur le plan politique et social[1]. Toutefois, ces changements ne sont que le reflet d'évolutions plus importantes au sein des institutions propres à chacun des deux États et dans la structure et la composition des sociétés urbaines. En outre, on ne peut analyser le système politique de chacune de ces communes, et plus particulièrement le mode de gouvernement qui le caractérise, sans tenir compte du système d'interdépendances plus large dans lequel il s'insère.

Le concept de redondance[2] — l'introduction d'un nombre de composants supérieur à celui qui est strictement nécessaire pour assurer le fonctionnement d'un système — s'avère utile pour étudier les mutations intervenues dans chacun des systèmes politiques. Dans le cas présent, la redondance s'apparente à une complexité croissante du gouvernement municipal qui appelle des mécanismes de régulation et de légitimation pour assurer son intégration politique et sociale.

LAUSANNE ET YVERDON : REDONDANCE, COLLÉGIALITÉ ET CONSENSUS

À l'échelle de la Suisse, le système politique a évolué par vagues successives : une complexification croissante de l'environnement social et politique, le développement corrélatif de la démocratie directe, un renforcement continuel du principe de coopération, une participation de tous les partis, forces politiques et associations économiques à cette coopération. « Le principe de coopération a permis la reconstitution d'un ordre politique intégrant un très haut degré de complexité installée à une pratique redondante des institutions. Cette intégration a permis au système une performance décisionnelle correcte alliée à une légitimité considérable.[3] » Le principe de coopération fonctionne donc comme un réducteur de la complexité institutionnelle, qui n'est elle-même qu'une réponse à des transformations sociales et politiques profondes, et comme un mécanisme de compensation face à l'imprévisibilité produite par l'utilisation des procédures de démocratie directe.

On retrouve une situation identique à l'échelle de Lausanne et d'Yverdon. La multiplication des référendums ainsi que l'élection directe de la municipalité et de son syndic, en assurant l'inscription de nouveaux thèmes sur l'agenda, en promouvant de nouvelles élites, en renouvelant les liens entre l'institution municipale et sa société urbaine, se surajoutent aux procé-

1. B. Jobert, P. Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
2. M. Landau, « Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap », *Public Administration Review*, 29, 1969.
3. W. Ossipow, « Le système politique suisse ou l'art de la compensation », dans Y. Papadopoulos (dir.), *Élites politiques et peuple en Suisse*, Lausanne, Réalités Sociales, 1994, p. 32.

dures et aux processus politiques existants et participent de ce fait d'un phénomène de redondance. La complexité qui en résulte se traduit d'abord par des tensions entre ou au sein des différents organes politiques, tensions qui peuvent déboucher sur une crise. Mais au terme d'une période d'apprentissage, le principe de coopération est réintroduit et il assure la gouvernabilité du système. Ce principe prend la forme d'un retour à un fonctionnement collégial de la municipalité.

Ce fonctionnement repose sur deux règles: le secret des délibérations et la collégialité des décisions. La première signifie qu'aucune information sur la teneur des débats en réunion de municipalité ne doit filtrer vers l'extérieur. La seconde règle implique que les décisions sont imputables à tous les membres de la municipalité, quelle qu'ait été leur attitude lors des débats[1]. Ces deux règles ne sont pas impératives, elles fonctionnent plus comme des règles de bonne conduite. Les respecter revient à adopter une attitude consensuelle, à rechercher la confiance de ses collègues. Or durant la décennie 1980, on observe à Lausanne comme à Yverdon des manquements à ces règles et plus généralement à l'attitude consensuelle qui est censée prévaloir en municipalité. Ces manquements sont indissociables des transformations sociales et politiques, qu'il s'agisse de la difficulté qu'éprouvent les municipaux à travailler avec de nouveaux interlocuteurs sur de nouveaux thèmes, de l'effritement des relais traditionnels qui affaiblissent la position intégratrice de l'organe exécutif ou encore des tensions suscitées par la nouvelle légitimité élective dont disposent les sept municipaux. Ils aboutissent à une ingouvernabilité (tensions et conflits croissants, contestations plus nombreuses, dérapages inflationnistes) qui n'est dépassée qu'avec l'élection de deux nouvelles municipalités en 1989, présidées par deux nouveaux syndics, lesquels ont comme priorité affichée un retour à un fonctionnement collégial. Leurs efforts sont toutefois d'autant mieux acceptés que les municipaux ont tout intérêt à ce que la municipalité retrouve un mode de fonctionnement qui assure sa fermeture et entoure la prise de décision du plus grand secret. Ainsi, non seulement les municipaux seront en mesure d'assurer une réel travail collégial sur les projets qui leur seront soumis, mais ils renforceront en outre leur position de point de passage obligé pour accéder à la municipalité. En d'autres termes, ils augmenteront la distance qui les sépare de leur environnement.

Le retour à un fonctionnement collégial est donc une condition indispensable à une intégration sociale et une intégration du système. Elle incite les groupes organisés locaux à s'adresser à la municipalité et à accepter le compromis qui résulte d'un travail collégial, dans la mesure où les conditions qui président à ce travail en garantissent la légitimité.

Le retour au mode de gouvernement consensuel ne prend toutefois son entière signification que replacé dans son cadre institutionnel et sociétal. Son adoption répond aux attentes plus larges de la configuration[2] dans laquelle s'insère la municipalité; elle s'appuie en outre sur des registres culturels que maîtrise l'ensemble des acteurs. En effet, la municipalité est

1. F. Couchepin, « Coordination des actes d'un gouvernement collégial », *Pouvoirs*, 43, 1987.
2. N. Elias, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985.

en situation d'interdépendance avec les autres collectivités territoriales, de grandes organisations économiques et professionnelles ainsi que des institutions (para-) publiques. La plupart de ces entités fonctionnent sur le même principe de coopération, lequel devient un standard pour évaluer le bon fonctionnement d'une entité. Lorsque la ville de Lausanne a connu une crise politique qui s'est traduite par des manquements graves à la collégialité municipale, l'autorité de la municipalité s'en est trouvée diminuée, tant localement qu'aux yeux des autorités cantonales, lesquelles en ont alors profité pour prendre un ascendant sur le gouvernement de la capitale du canton. En revanche, le retour à un fonctionnement consensuel avait aussi pour objectif de réaffirmer une autonomie communale vis-à-vis du canton. Plus généralement, la capacité d'une institution à fonctionner selon un mode consensuel facilite ses relations avec les autres institutions, car elle sert à affirmer un principe de coopération à un niveau supérieur.

Parallèlement, ce mode de gouvernement est le résultat de l'utilisation par les différents acteurs d'un registre d'action coopératif[1]. La recherche du consensus et le respect des règles de collégialité participent d'un registre d'action familier que maîtrisent les acteurs. Ce registre est constitutif à la fois d'une compréhension mutuelle et d'une confiance partagée, dans la mesure où il donne du sens aux comportements de chacun et témoigne de sa volonté de coopération. À Yverdon comme à Lausanne, c'est au syndic de signifier en premier sa volonté d'adopter ce registre ; il entraîne ainsi ses collègues dans un rapport de coopération qui fonctionne sur le principe du donnant donnant[2]. Le coût de sortie d'un tel rapport devient rapidement dissuasif : en poursuivant une stratégie personnelle à court terme, un municipal suscite la méfiance de ses collègues qui lui prêteront des intérêts personnels affirmés ; ostracisé, sa position de relais en sortira affaiblie. Chacun comprend donc qu'en respectant les règles de collégialité, il renforce simultanément sa position tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la municipalité. Dans les faits, un tel calcul n'intervient qu'à la suite d'un manquement aux règles de collégialité. En temps normal, l'adoption du registre coopératif se fait naturellement.

L'interdépendance entre les institutions et l'existence d'un registre d'action coopératif est constitutive d'une harmonique[3] consensuelle. Celle-ci n'agit pas sur un mode déterministe mais bien dans le cadre d'une configuration qui favorise l'adoption et l'intériorisation de règles de conduite[4]. Les transformations économiques, sociales et politiques ont pendant un temps perturbé ces interdépendances, cassant les jeux de coopération et la confiance qui les sous-tendaient. *In fine,* le recours à un registre coopératif s'est imposé comme solution optimale à une crise de gouvernabilité.

1. M. Maurice, « Méthode comparative et analyse sociétale », *Sociologie du travail,* 2, 1989.
2. R. Axelrod, *Donnant donnant,* Paris, Odile Jacob, 1992.
3. M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique,* Paris, Le Seuil, 1963.
4. N. Elias, *op. cit.*

BESANÇON ET PONTARLIER : REDONDANCE, DIFFÉRENCIATION ET AUTORITARISME

Les gouvernements municipaux de Besançon et Pontarlier sont pris dans une dynamique de la différenciation. La multiplication des adjoints (dont les délégations ressemblent de plus en plus à de véritables organisations autonomes) et des structures paramunicipales permet à l'institution municipale d'être en prise avec le plus grand nombre de demandes et de besoins. Cette redondance, qui sert en premier lieu les intérêts du maire, s'organise autour de ce dernier ou plus précisément sur l'accès à ce dernier. Toutefois, pareille redondance ne donne en rien au maire une position intégratrice en matière décisionnelle. Le maire laisse le plus souvent les adjoints décider eux-mêmes et il hésite à arbitrer en cas de conflit : il risquerait d'y perdre des alliés tant au sein de la municipalité et du Conseil qu'en dehors de la mairie. La redondance, portée par une dynamique de la différenciation, n'aboutit ni à l'adoption d'un principe de coopération, ni à tout autre mécanisme d'intégration ; elle fonctionne à l'inverse sur une autonomisation croissante des différents éléments du système qui ne reconnaissent que l'autorité du maire.

Par opposition avec les communes vaudoises, les deux communes françaises se caractérisent donc par une harmonique autoritaire, laquelle repose cependant en partie sur l'illusion de la toute-puissance du maire. Cette toute-puissance apparaît en effet réduite au regard, d'une part de l'autonomie dont disposent les adjoints, d'autre part des alliances dans lesquelles s'inscrit l'autorité du maire. Son autorité est avant tout un construit qui résulte des relations que le maire noue avec chacun de ses adjoints individuellement ; ainsi qu'une croyance au fondement du pouvoir que revendiquent ensuite les adjoints. Dans un tel système, tout le monde a intérêt à croire en l'autorité du maire et à faire partager cette croyance dès lors que celle-ci rend ensuite l'accès au maire d'autant plus précieuse. Et le maire, par l'adoption d'un comportement autoritaire, se conforme à cette croyance.

Toutefois, il s'agit aussi d'un mode de gouvernement conforme à la situation d'interdépendance dans laquelle s'inscrit la municipalité, conforme aussi à un registre d'action familier.

En premier lieu, les institutions politiques, économiques et sociales avec lesquelles l'institution municipale est en relation fonctionnent pour la plupart sur un modèle présidentiel. On peut y voir un effet de mimétisme, la reproduction d'un modèle d'autorité légitime[1]. Mais ce style d'autorité s'adresse aussi à l'extérieur de la commune : le maire est le porte-parole des intérêts communaux, son autorité repose sur sa capacité à se présenter comme tel, à faire taire les dissensions internes et à défendre victorieusement sa commune à l'extérieur. Tout manquement à ce rôle est immédiatement interprété comme un signe de faiblesse, comme une autorité amoindrie. Un maire qui adopterait un mode de gouvernement collégial en municipalité, non seulement ne serait pas compris par ses interlocuteurs mais encore risquerait de porter atteinte à son autorité et aux intérêts de la

1. C. Sorbets, « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *Pouvoirs*, 24, 1982.

ville. En outre, un maire qui transformerait la réunion de ses adjoints en un exécutif collégial prendrait le risque de voir ses décisions cassées par le Conseil d'État. Ce dernier a, par l'arrêt Saerens du 9 novembre 1983, jugé qu'« aucune disposition de la loi, ou des règlements légalement faits, ne donne compétence à la réunion du maire et des adjoints d'une commune pour prendre collégialement, à la place du Conseil municipal ou du maire, des décisions relatives à l'administration municipale ». Autrement dit, la notion même de collégialité en municipalité est illégale en France dès lors qu'elle se traduit par des décisions qui engagent la commune.

En second lieu, l'attitude autoritaire qu'adoptent les maires fonctionne aussi sur le principe d'un registre d'action culturellement inscrit. Tous les acteurs qui entourent le maire attendent de lui un comportement autoritaire, qu'ils peuvent par ailleurs dénoncer, ce qui ne signifie pas le condamner, ne serait-ce que pour confirmer leur croyance en un style d'autorité qui leur est familier. Pour le maire, adopter ce registre revient à se conformer à un rôle et à une image d'autorité que tous ses interlocuteurs attendent de lui et qui donne du sens à son comportement.

Ainsi, les transformations économiques, sociales et politiques qui ont bouleversé Besançon et Pontarlier, si elles se sont traduites par une différenciation croissante de leurs systèmes de gouvernement, n'ont pas été suivies de changements notables dans les modes de gouvernement, encore moins dans les styles d'autorité des maires. Il en résulte un double niveau de réalité : d'une part, le maire, dans l'image qu'il donne à voir de sa ville, les intérêts qu'il reconnaît, les thèmes qu'il inscrit sur l'agenda municipal ; d'autre part, les adjoints qui, dans le cadre de leur délégation, assurent une coordination entre les différentes dimensions du gouvernement de la ville. L'intégration sociale résulte des actions de régulation que les adjoints entreprennent dans le cadre de leur délégation ; l'intégration politique, quant à elle, continue de s'appuyer sur des mécanismes de légitimation centrés sur le maire. Par contraste, ces actions et mécanismes convergent dans les deux communes vaudoises pour permettre une intégration sociale et politique du système en municipalité.

La conséquence de ce qui précède est une responsabilité politique différenciée entre municipaux vaudois et adjoints français. Autant les premiers engagent doublement leur responsabilité, en tant que membres de la municipalité et à titre individuel lors des élections, ce qui signifie qu'ils sont non seulement responsables des décisions qu'ils prennent dans le cadre de leur dicastère et des projets qu'ils font passer en municipalité, mais encore des projets de leurs collègues dont ils sont censés avoir testé la forme et le contenu ; autant les adjoints français n'ont aucune responsabilité dans la mesure où toutes les décisions sont imputées au maire, ce qui est au fondement même de l'idée de délégation.

Par conséquent, si les adjoints comme les municipaux sont devenus des acteurs politiques autonomes dans le cadre de la délégation ou du dicastère qui leur a été confié, les premiers demeurent dans un rapport d'interdépendance étroit avec le maire qui limite leur responsabilité, tandis que les

seconds sont au contraire obligés de prendre en compte les conséquences de leurs actes et des actes de leurs collègues. Il en résulte, paradoxalement, une plus grande autonomie des premiers dans la définition des problèmes qu'ils souhaitent traiter et des solutions qu'ils envisagent — une autonomie qui précisément se développe à l'ombre d'une responsabilité limitée, tandis que les seconds sont tenus par leurs engagements et le respect des règles de collégialité.

La comparaison permet donc d'analyser l'articulation entre les phénomènes sociaux et politiques, articulation qui dans un contexte de changement suscite des décalages dans le fonctionnement et les pratiques des institutions. C'est dans la résorption ou à l'inverse la non-résorption de ces décalages qu'apparaissent à la fois les capacités d'adaptation des gouvernements municipaux ainsi que les règles qui président à leur fonctionnement*.

Olivier Borraz *est chargé de recherche au CNRS (Centre de sociologie des organisations). Il est l'auteur de « Intégration et régulation : la crise politique à Lausanne »*, Sociologie du travail, *1, 1992 ; « Mayoral leadership in France », dans O. Borraz, U. Bullmann, R. Hambleton, E. Page, N. Rao, K. Young*, Local leadership and decision making : a study of France, Germany, the United States and Britain, *Londres, LGC Communications, Joseph Rowntree Foundation, 1994 ; « Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon »*, Sociologie du travail, *2, 1995. Il a publié récemment, avec Jean-Pierre Worms, « Dysfonctionnements du pouvoir local »*, Projet, *245, printemps 1996. Ses sujets de recherche actuels portent sur les adjoints au maire dans le gouvernement des villes en France et sur les actions locales de lutte contre le sida (Centre de sociologie des organisations, 19 rue Amélie, 75007 Paris).*

* Je tiens à remercier Pierre Grémion pour ses conseils dans la rédaction de cet article.