

Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition

In: Pôle Sud, N°13 - 2000. pp. 11-26.

Résumé

Les villes françaises n'ont pas attendu les lois de décentralisation pour se doter de capacités de gestion. Paradoxalement, ces lois ont coïncidé avec la remise en cause de ces capacités. Pour étayer ces deux propositions, il est nécessaire d'adopter un concept de gouvernement municipal qui rende compte de l'existence d'une capacité politique dans les villes dès la fin du XIXe siècle. Le gouvernement municipal s'inscrit tant dans l'État républicain que dans l'État-providence. Ses limites actuelles sont indissociables des recompositions en cours au sein de l'État.

Abstract

Even before the decentralization laws, French cities have shown a capacity to manage themselves. It is even possible that these laws actually undermined this capacity. To give claim to these assertions, it is necessary to build a concept of municipal government that credits the existence of a political capacity in cities going back to the end of the XIXth century. Municipal government is intimately linked to both French republican and welfare states. Its present difficulties arise with the latter's transformations.

Citer ce document / Cite this document :

Borraz Olivier. Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. In: Pôle Sud, N°13 - 2000. pp. 11-26.

doi : 10.3406/pole.2000.1083

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_2000_num_13_1_1083

Le gouvernement municipal en France

Un modèle d'intégration en recomposition

Olivier Borraz

Centre de Sociologie des Organisations/CNRS

Résumé/Abstract

Les villes françaises n'ont pas attendu les lois de décentralisation pour se doter de capacités de gestion. Paradoxalement, ces lois ont coïncidé avec la remise en cause de ces capacités. Pour étayer ces deux propositions, il est nécessaire d'adopter un concept de gouvernement municipal qui rende compte de l'existence d'une capacité politique dans les villes dès la fin du XIX^e siècle. Le gouvernement municipal s'inscrit tant dans l'État républicain que dans l'État-providence. Ses limites actuelles sont indissociables des recompositions en cours au sein de l'État.

Even before the decentralization laws, French cities have shown a capacity to manage themselves. It is even possible that these laws actually undermined this capacity. To give claim to these assertions, it is necessary to build a concept of municipal government that credits the existence of a political capacity in cities going back to the end of the XIXth century. Municipal government is intimately linked to both French republican and welfare states. Its present difficulties arise with the latter's transformations.



Mots-Clés/Keywords

État, gouvernement des villes, gouvernement municipal
City government, municipal government, State

Existe-t-il un gouvernement municipal en France? La question peut paraître incongrue tant sa réponse semble tomber sous le sceau de l'évidence. Nul observateur ne se hasarderait aujourd'hui à nier l'existence d'un véritable gouvernement municipal, dont l'expression la plus nette se situe dans le renforcement de l'autorité mayorale, adossée à une véritable technostructure municipale. La reconnaissance de cette capacité politique des villes à gérer elles-mêmes leurs problèmes et leur développement résulterait des lois de décentralisation (Rangeon, 1996 ; Marcou, *al.*, 1997).

Toutefois, certains auteurs signalent déjà l'existence de changements dès la décennie 1970, notamment dans l'avènement d'une nouvelle génération d'élites politiques dans les villes lors des élections municipales de 1977 (Mabileau, Sorbets, 1989). Des travaux plus fins encore tendent à relativiser la portée de la rupture de 1982 en insistant sur les transformations perceptibles dès la décennie 1960 en termes de recrutement de personnels qualifiés permettant aux villes de disposer de leurs propres capacités d'expertise et de gestion (Lorrain, 1989).

L'enjeu de ces débats, au demeurant feutrés, ne consisterait-il dès lors qu'à évaluer la

portée des changements introduits par les lois de 1982-1983? Là où certains insisteraient sur les transformations, d'autres au contraire souligneraient les facteurs de continuité sous la V^e république, tandis qu'un troisième ensemble d'auteurs n'y verrait que le couronnement des notables (Rondin, 1985)?

Il nous semble au contraire nécessaire de reformuler les termes de ces débats afin de contester la corrélation communément établie entre l'avènement d'un pouvoir municipal et "l'affaiblissement" des capacités d'intervention et d'intégration de l'État. Cela suppose d'entreprendre une démarche rétrospective autour des villes françaises qui s'appuie sur le concept de gouvernement municipal. En poussant plus loin dans le temps l'idée d'une capacité de gestion des villes, nous souhaitons en effet relativiser définitivement le caractère de nouveauté qui entoure la reconnaissance d'un gouvernement municipal. Ce dernier est partie intégrante de l'État qui se construit à partir de la fin du XIX^e siècle. Dans ces conditions, les recompositions qui caractérisent l'État dans la décennie 1980 touchent aussi le gouvernement municipal, notamment dans leurs capacités d'intégration respectives.

La République et le gouvernement des territoires

Dans un article essentiel, Pierre Grémion revenait sur les facteurs de longévité puis sur le dépassement de ce qu'il appelait un "mode de gouvernement territorial départemental", ce qui était une autre façon de qualifier le système politico-administratif local (Grémion, 1981). Notre démarche s'inscrit dans le prolongement de cette réflexion, tout en discutant l'un des arguments.

Le gouvernement municipal entretient en effet des liens étroits avec le mode de gouvernement départemental. Tout d'abord, l'utilisation même du terme "gouvernement" entend souligner le fait qu'il ne s'agit pas seulement de décrire un système d'action, mais que ce système comporte deux traits distinctifs : une capacité de gestion d'un territoire, autrement dit une capacité à répondre aux problèmes que rencontre ce territoire, à assurer son intégration politique et sociale ; une capacité de représentation des différents intérêts et groupes sociaux qui composent le territoire. L'utilisation du terme de gouvernement permet de souligner la capacité politique (Ritaine, 1997) des départements et des communes. Cette capacité est toutefois indissociable du rôle que joue l'État dans la gestion de ces territoires. Autrement dit, il ne s'agit pas de caractériser une capacité autonome de gestion, qui se mesurerait par exemple dans les ressources financières ou d'expertise détenues par les villes et qui leur permettrait de se définir en opposition ou indépendamment de l'État ; il s'agit d'analyser la gestion d'un territoire par un système d'acteurs comprenant des représentants de l'État, dont l'influence dans les décisions peut être plus ou moins déterminante selon les périodes.

Cette capacité politique est donc indissociable de la place qu'occupent communes et

départements dans l'État républicain. Les gouvernements départemental et municipal ont une histoire qui s'inscrit dans les débuts de la III^e république (lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884). Certes, le système départemental constitue une pièce maîtresse, avec le système éducatif, dans l'implantation de l'État républicain en France et dans son acceptation locale. Le gouvernement municipal ne remplit pas la même fonction mais il n'en possède pas moins quelques traits similaires. Si "l'originalité profonde et la longévité du mode de gouvernement territorial départemental résident sans doute dans le mariage réussi de trois dimensions sociopolitiques : représentation, modernisation, intégration" (Grémion, 1981, p. 6), celles-ci sont également présentes à l'échelon municipal, tout en étant plus souvent empreintes de conflictualité entre les communes et l'État. Leur portée ne se fait toutefois réellement sentir qu'au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, lorsque la France connaît une expansion urbaine rapide.

Dans son argument, Pierre Grémion établit une corrélation entre l'affaiblissement du gouvernement départemental et l'avènement de la V^e république. Il diagnostique mais aussi pronostique l'échec de la régionalisation comme mode de gouvernement territorial alternatif, décrit le renouveau régionaliste et son incapacité à s'inscrire dans de nouvelles formes institutionnelles, puis insiste sur "l'autonomie croissante du pouvoir des villes et des maires urbains dans le système politico-administratif" dans lequel il décèle "le vrai lieu de restructuration du pouvoir périphérique" (Grémion, 1981, pp. 12-13). S'il est incontestable que la montée en puissance des villes en France (Lorrain, 1989) est indissociable d'une remise en cause de l'échelon départemental dans ses capacités politiques de gestion d'un territoire sous la V^e république,

il n'en convient pas moins de nuancer cette présentation.

D'une part, si le pouvoir municipal urbain tend à s'imposer comme un sous-système distinct au sein du "pouvoir périphérique" (Grémion, 1976) à partir des décennies 1960-1970, cette évolution suppose des facteurs explicatifs : on pense immédiatement au poids démographique des villes, à l'avènement de classes moyennes urbaines, au renouvellement des élites politiques locales ainsi qu'à l'acquisition par les villes de capacités d'expertise autonomes. Cependant, ces éléments ne prennent leur sens que replacés dans un cadre d'intervention et de représentation plus ancien, qui se constitue à partir de la fin du XIX^e siècle et dans lequel ils trouvent des ressources pour l'action.

D'autre part, les gouvernements municipal et départemental entrent tous deux dans une période de turbulence à partir de la décennie 1980. Ce phénomène renvoie aux transformations de l'État en France, qu'il s'agisse du grippage des mécanismes d'intégration de l'État républicain (école, représentation politique), de ce que l'on appelle commodément la "crise de l'État providence", de la construction européenne ou de la globalisation des échanges économiques. La sensibilité des gouvernements départemental et municipal à ces transformations révèle *a contrario* les éléments à partir desquels ils se sont construits.

Notre argument consiste donc à souligner le paradoxe qu'il y a à reconnaître l'existence d'un pouvoir municipal urbain en France au moment même où le gouvernement municipal montre des signes d'épuisement. Il s'agit d'un faux paradoxe dans la mesure où il repose sur une acception contestable du gouvernement municipal, à laquelle il peut être aisément reproché de n'avoir d'autre intérêt que de prendre les travaux existants à contre-pied. Notre objectif est de la transformer en un

concept réfutable, autrement dit de construire et de proposer les éléments de sa validation. Il s'agit de démontrer que les villes ont une capacité politique dès la fin du XIX^e siècle, capacité qui n'a cessé de se développer et de s'organiser tout au long du XX^e siècle, avant d'atteindre ses limites au lendemain des lois de décentralisation. Ces lois ne sont qu'un indicateur des transformations plus profondes en cours au sein de l'État ainsi que dans ses modalités d'intervention politiques, économiques et sociales.

Un modèle de gouvernement municipal

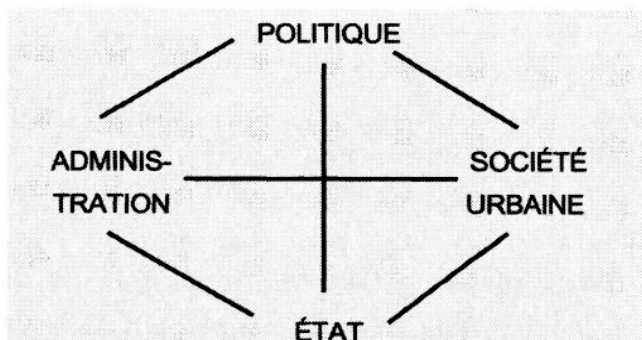
Contrairement au système politico-administratif local, le gouvernement municipal ne se construit pas autour d'un enjeu d'intégration de la diversité des intérêts politiques et sociaux dans un cadre institutionnel unique et centralisé – du moins n'est-ce pas là sa principale raison d'être. Certes, l'élection directe du maire par le conseil municipal qu'introduit la loi du 5 avril 1884 initie une pratique politique qui voit progressivement le maire bâtir sa liste et asseoir son autorité sur le conseil municipal bien plus qu'il ne dépend de ce dernier pour sa propre désignation. Un tel renversement est rendu possible notamment par la nature des relations privilégiées que noue le maire avec les représentants de l'État (Worms, 1966) et la construction d'une légitimité notabiliaire, phénomènes qui datent de la III^e République. Autrement dit, il est incontestable que le gouvernement municipal participe des mécanismes d'intégration et de représentation caractéristiques du pouvoir périphérique.

Cependant, ce n'est pas là la fonction essentielle d'une forme institutionnelle qui s'organise avant tout autour de la gestion des problèmes urbains, dans un contexte marqué

avant la Seconde Guerre Mondiale par une urbanisation lente, une montée en puissance de l'État-providence et la crise économique, puis à partir de la fin de la décennie 1940 par une expansion urbaine rapide, la maîtrise des régulations sociales par l'État et la constitution d'une classe moyenne.

Le modèle de gouvernement municipal que nous proposons permet de rendre compte de cette capacité. Il s'appuie sur quatre dimensions constitutives d'une organisation originale dans la gestion d'un territoire, originale en ce sens qu'elle ne résulte d'aucune formalisation préalable, ni ne s'inscrit dans une histoire de longue durée remontant au Moyen-Âge. Ces quatre dimensions sont : (i) la politique : les élus locaux mais aussi les partis, réseaux et milieux politiques locaux ; (ii) l'administration : les services municipaux, auxquels s'adjoignent progressivement des équipements paramunicipaux, associations, sociétés d'économie mixte, filiales d'entreprises privées de services urbains ; (iii) la société urbaine : les groupes sociaux qui constituent la ville ainsi que leurs capacités de mobilisation et d'action collective ; (iv) le cadre institutionnel et financier, qui peut se résumer pendant longtemps à l'État.

Le gouvernement municipal est le produit des relations qui se nouent entre ces quatre dimensions. Autrement dit, il doit être appréhendé à la fois à travers le contenu de chacune de ces dimensions, ainsi que dans les relations qu'elles entretiennent entre elles.



Plus précisément, ce modèle rend compte de deux phénomènes dont l'articulation est généralement source de problèmes dans l'étude des villes : chaque ville est un cas unique et le produit d'une histoire et d'une sociologie particulières ; les phénomènes qui ont trait à la ville et à ses élites politiques en France recouvrent des tendances plus générales. Dans le modèle proposé, chaque ville dans ce qui fait sa spécificité se retrouve dans le contenu des quatre dimensions, lesquelles sont distinctes d'une ville à l'autre. En revanche, l'économie générale des relations entre les quatre dimensions peut faire l'objet de généralisations : suivant les périodes, on observe des configurations qui s'appliquent à l'ensemble des villes.

Ce modèle a été élaboré dans le cadre d'une comparaison franco-suisse, ce qui a permis de proposer une réflexion au sujet des modes de gouvernement dans des villes rencontrant des problèmes similaires tout en appartenant à des ensembles institutionnels distincts (Borraz, 1996). Pour en montrer toute la portée descriptive et explicative, nous l'avons ensuite appliqué au cas particulier de la ville de Besançon (Borraz, 1998) : il s'agissait de renouveler l'exercice de la monographie en démontrant à partir d'un cas la pertinence d'un cadre ayant une portée générale. Parallèlement, son objectif était aussi de revenir sur les analyses classiques concernant le mode de gouvernement des villes françaises, généralement centrées autour de la personne du maire sans que l'on en démontre l'autorité. Sans remettre en cause la centralité du maire, il était en revanche nécessaire de s'interroger, non seulement sur les fondements de son autorité et de sa représentativité, autrement dit de sa légitimité, mais aussi sur la manière dont étaient concrètement prises les décisions et gérés les problèmes urbains. Ce faisant, nous avons été amené à insister sur le rôle et la place des

adjoints au maire dans le mode de gouvernement des villes, car ils contribuent à la légitimité du maire et de l'institution municipale et ils participent à la régulation du gouvernement municipal sous l'autorité du maire, mais avec une large autonomie (Borraz, 1995).

Le modèle de gouvernement municipal proposé présente par conséquent, outre un intérêt descriptif et analytique s'agissant de la capacité politique des villes, la possibilité de revenir à des questions plus fondamentales en sociologie politique autour des notions de responsabilité, de légitimité, d'efficacité ou encore de représentativité (Duran, 1999). Il tire simultanément sa force de son ancrage dans une tradition de sociologie des organisations qui accorde une place centrale à la résolution des problèmes, aux mécanismes d'institutionnalisation (Selznick, 1949), à la portée des phénomènes de redondance et de chevauchement dans la capacité des systèmes à éviter des erreurs (Landau, 1969) ou encore à l'importance des mécanismes d'alignement entre un maire et sa ville (Kotter et Lawrence, 1974).

La construction du modèle

Le gouvernement municipal s'est érigé autour de la résolution des problèmes urbains, dont une bonne partie est au cœur des institutions du *welfare*: problèmes de pauvreté, d'assistance sociale, d'hygiène et de santé, d'habitat (Gaudin, 1989). Dans les premiers temps de la III^e république, lorsque les élites municipales sont confrontées à ces problèmes, il leur faut faire preuve d'innovation. Elles le font à partir d'une perception des chaînes d'interdépendance entre les différents groupes sociaux qui composent la ville, dont les externalités sont susceptibles de perturber l'ordre social et politique; ce faisant, elles participent au processus de collectivisation qui est au

fondement de la construction de l'État-providence (de Swaan, 1995). Les travaux en histoire ont souligné cette caractéristique pour la période de la III^e république (Pollet, 1993; Murard, Zylberman, 1996).

La politique en prise sur la société urbaine

Cette capacité de gestion s'inscrit initialement dans une relation privilégiée entre deux des dimensions de notre modèle, politique et société urbaine. La vie politique est très largement calquée sur une organisation sociale et spatiale de la ville; les formes de sociabilité participent d'une expression des intérêts urbains; les demandes et les problèmes adressés aux autorités municipales le sont sur une base individuelle ou parcellaire (Lorrain, 1992). L'institution municipale fait preuve d'une grande réactivité qui par la suite s'institutionnalise sous les traits de la "régulation au quotidien" mise en évidence par Dominique Lorrain. Il faut à cette institution attendre plusieurs années, voire plusieurs décennies, avant de disposer d'une réglementation nationale qui standardise et normalise à la fois les demandes et les réponses, notamment dans les domaines social et de l'urbanisme. Dès lors, on n'invente plus mais on applique des solutions; autour de cette application se dessinent une négociation des règles et leur ajustement local qui est au cœur du système politico-administratif local.

Parallèlement, les efforts des villes en matière économique, notamment pour compenser les effets de la crise économique par le biais d'actions dans le domaine industriel ou commercial, et plus généralement le courant du "socialisme municipal", se heurtent régulièrement au Conseil d'État, avant que le parlement ou le gouvernement n'intervienne pour limiter ou reconnaître des capacités

d'intervention des villes en matière de gestion de services urbains.

Enfin, l'organisation et le développement des services administratifs dans le gouvernement municipal résultent d'abord de décisions locales avant de faire l'objet de mesures nationales (Nevers, 1991). Ici aussi, l'initiative locale précède l'intervention de l'État.

Entre le milieu de la III^e république et la première décennie de la V^e république, on observe un double mouvement par lequel l'influence des textes, des capacités d'expertise et des ressources d'origine étatique dans la gestion urbaine s'accroît, tandis que les élus municipaux prennent leur distance avec la société urbaine au profit des représentants de l'État.

L'État et les villes

La construction d'un État-providence centralisé contribue à renforcer l'influence de l'État dans la gestion urbaine. Un consensus s'établit entre tous ceux qui étudient la ville pour considérer que les communes comme les départements s'apparentent après la Seconde Guerre Mondiale à de simples échelons d'exécution et d'administration, démunis de toute capacité d'expertise. Cependant, si les villes ne sont plus forcément douées de capacités d'initiative autonomes, elles n'en demeurent pas moins dans certaines conditions des lieux d'innovation, sous l'impulsion ou en lien étroit avec des segments de l'État. Dans le modèle de gouvernement municipal présenté plus haut, l'État représente en effet l'une des dimensions constitutives d'une capacité de gestion municipale. Dans de nombreuses circonstances, il intervient de manière descendante et volontariste dans des domaines qui relèvent de la gestion locale; mais il lui arrive aussi de construire son intervention en interaction avec les autres dimensions du gouver-

nement municipal, et notamment la dimension politique.

Certains indices témoignent ainsi d'une capacité d'innovation dans les décennies 1950-1960 à l'échelon municipal: assistance aux personnes âgées, aide aux personnes isolées, lutte contre la pollution de l'air. Les dispositifs mis en place sont ensuite adoptés par d'autres villes suivant un principe mimétique, avant d'être repris et généralisés. Certes, il ne s'agit là que de mesures marginales dans le fonctionnement de l'État-providence; mais elles participent d'une adaptation permanente qui ne résulte pas seulement d'impulsions centrales.

Cette présentation amène à nuancer une vision communément admise d'un État tout puissant, imposant à partir de la décennie 1950 ses priorités et ses solutions à des collectivités territoriales dominées. Il convient au contraire d'analyser l'expansion urbaine et les mesures qui l'ont accompagnée dans un cadre qui évolue. Dans un premier temps, des élites politiques et des acteurs économiques locaux entreprennent de gérer les conséquences les plus immédiates d'une expansion urbaine rapide. Puis, à partir de 1956, on assiste à l'affirmation d'une relation forte entre élites politiques, Caisse des Dépôts et Consignations, Commissariat au Plan et services de l'État, dans laquelle chacun des protagonistes apporte (et en retire) ressources et légitimité. On ne peut rien comprendre à la production des villes dans les décennies 1950-1960 en dehors de ces schémas relationnels qui reposent sur des convictions partagées et des croyances communes entre tous les participants. L'ensemble s'insère dans un système d'économie mixte qui est au fondement du rôle que joue l'État dans le gouvernement municipal durant une vingtaine d'années.

Dans ces conditions, les initiatives comme les interventions municipales ne s'inscrivent

pas en opposition à l'État mais bien dans le cadre réglementaire et idéologique défini par ce dernier. Nulle velléité de la part des élus municipaux de contester l'État ni d'opposer un intérêt local à l'intérêt général : c'est bien ce dernier qui préside aux décisions locales. Le "consensus ambigu" (Kesselman, 1972) est en effet la caractéristique prédominante de ce système, dans lequel l'invocation de principes communs et d'un intérêt général supérieur sert le plus souvent à masquer des choix fondamentalement politiques en termes de gestion urbaine.

Cette situation se conjugue avec une autonomisation de la vie politique locale qui n'épouse pas les clivages nationaux. C'est ainsi notamment que les coalitions de Troisième Force réunissant socialistes, radicaux, démocrates-chrétiens et représentants du centre-droite, si on les associe à la faiblesse structurelle de la IV^e république, trouvent en revanche à l'échelle urbaine un terrain favorable et durable. La réforme du mode de scrutin municipal en 1959 n'y change rien : bien au contraire, elle consolide dans bon nombre de villes les coalitions politiques en place depuis 1953. Il faut attendre les élections municipales de 1971 et de 1977 pour qu'opère un réaligement politique des villes sur les clivages politiques nationaux.

Une nouvelle société urbaine

Durant toutes ces décennies, la société urbaine est très largement absente. C'est pourtant d'elle que vient le changement à compter de la décennie 1960. Les années d'expansion urbaine ainsi que les modalités de gestion de cette expansion par le système d'économie mixte, sous-tendent l'avènement de classes moyennes dans les villes. Celui-ci résulte du développement d'un secteur public important (administrations, éducation natio-

nale, entreprises publiques) et de la montée en puissance d'un encadrement intermédiaire et de cadres moyens et supérieurs dans les entreprises privées. Cette recomposition sociale s'exprime par de nouveaux modes de consommation et d'habitat ; les revendications tournent autour de la dégradation des conditions de vie en ville ou dans les grands ensembles, l'absence d'équipements culturels, socioculturels et périscolaires, les grands projets d'urbanisme ou d'infrastructure. Ce "syndicalisme du cadre de vie" adopte des formes multiples : luttes urbaines, mouvements protestataires, mobilisations associatives. Au-delà de leur diversité, elles présentent des similitudes : le refus de s'inscrire dans les principaux partis politiques ; un discours critique à l'encontre de l'État ; un engagement militant. Surtout, elles rencontrent les mêmes limites du côté des notables locaux et des services de l'État, peu enclins à reconnaître leurs revendications et plus encore à leur donner satisfaction. Cette incompréhension réciproque trouve son aboutissement au moment des élections municipales de 1977, de nouvelles élites issues pour la plupart de ces nouvelles classes moyennes succédant aux anciens notables.

Dès lors, un rééquilibrage intervient dans le gouvernement municipal : la relation privilégiée entre les dimension politique et État se trouve remise en cause au profit d'un lien privilégié entre les dimensions politique et société urbaine. À une légitimité issue d'une relation privilégiée avec les services de l'État succède une légitimité résultant d'un parcours associatif qui exprime le lien qu'entretiennent les élus avec les groupes sociaux dont ils sont issus : le maire-militant supplante le maire-notable (Grémion, 1976). Autrement dit, l'élu ne puise plus sa légitimité dans sa capacité à intercéder auprès des services de l'État en faveur d'intérêts locaux ; il la trouve dans sa capacité à demeurer à l'écoute des demandes

des habitants, à les traduire en actes politiques, à confier aux associations la gestion d'équipements. Les thèmes de la démocratie locale et de l'ouverture de la mairie sont souvent évoqués pour caractériser cette période; les transformations réelles dans le fonctionnement des institutions municipales sont plus limitées (Dion, 1984). En revanche, la rupture avec l'État se poursuit lorsque ses représentants locaux ou centraux s'opposent aux politiques locales d'urbanisme ou de développement économique – domaines qui relèvent encore de la compétence de l'État. L'accumulation des tensions qui opposent les élus municipaux qui tentent de gérer les effets de la crise économique et de limiter la fuite des entreprises et des habitants vers les communes périphériques, et l'État qui s'y oppose et prend localement le parti des communes périphériques, constitue l'un des principaux facteurs à l'origine des lois de décentralisation.

L'administration de l'expertise

Cette période voit aussi la lente mais durable mise en place d'une relation qui devient dominante à partir de la décennie 1980 dans le gouvernement municipal, entre les dimensions politique et administration. Cette dernière dimension demeure longtemps la plus faible dans le modèle de gouvernement municipal. Le mouvement de recrutement de personnels puis de cadres qualifiés ne débute que dans la décennie 1960 (Lorrain, 1989). Il permet aux villes de disposer d'un personnel technique puis des capacités d'expertise qui lui faisaient défaut. Ce mouvement s'accélère à partir de la décennie 1970, lorsque les villes entendent revendiquer leur autonomie face à l'État (Jobert, Sellier, 1977). Il s'accompagne d'une amélioration constante du niveau des cadres municipaux, issus de formations spécialisées pour la plupart. Lorsque les nouveaux

élus de 1977 entreprennent de prendre leur distance avec les groupes de la société urbaine dont ils sont issus, c'est au profit d'un renforcement des liens avec les cadres de la mairie (Dion, 1984). Simultanément, les tentatives de politisation du personnel municipal montrent leurs limites et encouragent les maires à prendre appui sur un personnel technique et administratif plus compétent que partisan. À partir de la décennie 1980, on peut parler d'une technostructure municipale dont la montée en puissance se fait de manière ininterrompue, en lien avec le recours de plus en plus fréquent à des cabinets de consultants (Faure, 1994). Son corollaire tient dans la multiplication du nombre des adjoints au maire et leur influence croissante sur la forme et le fonctionnement des mairies (Borraz, 1998).

La fin du modèle

Ni rupture, ni continuité, les lois de décentralisation signalent avant tout l'épuisement du modèle de gouvernement municipal des villes françaises, tel qu'il s'est développé depuis un siècle. Cette proposition, volontairement provocatrice, nous permet d'insister sur l'importance des changements qui touchent chacune des quatre dimensions du modèle, et partant la profondeur des transformations que traverse ce dernier. À partir de la décennie 1980, les territoires entrent dans une période de recomposition de leurs modes de gestion, qui fait écho aux transformations en cours au sein de l'État.

Recadrage ou désencadrement de la gestion urbaine ?

Le cadre institutionnel et financier, dimension constitutive du gouvernement municipal, connaît plusieurs évolutions.

Tout d'abord, l'État lui-même se recompose, au sens où à la fois son emprise sur la société française se délite, où il perd progressivement ses principaux attributs (en lien avec la construction européenne), où sa capacité de régulation économique se réduit notablement (en lien avec la globalisation économique) et où ses modes et outils d'intervention se renouvellent (dans un sens plus procédural que substantiel) (Le Galès, 1999). L'État opère un décentrement : il ne disparaît pas mais il n'exerce plus la même influence qu'auparavant, il perd sa capacité d'anticipation sur la société et il ne constitue plus un facteur d'intégration. Symboliquement, la légitimité des élus locaux ne résulte plus de leurs possibilités d'accès et de négociation auprès de l'État, mais de la construction d'une capacité d'action sur un territoire en fonction d'un intérêt local (Grémion, Muller, 1990; Faure, 1995).

Cette recomposition se traduit par un affaiblissement de la capacité d'intégration du gouvernement municipal. À partir de la décennie 1950, la logique de différenciation des structures qui a prévalu et qui sous-tendait la gestion des problèmes urbains, évitait l'émiettement et la fragmentation dans la mesure où elle s'appuyait sur un cadre de référence relativement cohérent. Qu'il s'agisse des valeurs et principes d'action définis, soit en commun avec l'État (décennies 1950-1960), soit en opposition à ce dernier (décennies 1970-1980), ils constituaient un ensemble de références au sein duquel les politiques locales acquéraient une certaine cohérence. Il y avait un alignement entre le maire, son agenda, ses réseaux et la ville, pour reprendre les termes définis par Paul Lawrence et John Kotter (1974). À partir des lois de décentralisation, la différenciation des structures et moyens d'intervention devient une fin en soi, un facteur de stabilité et d'adaptation à une réalité

urbaine jugée de plus en plus "complexe". L'intégration de cet ensemble fragmenté ne relève plus d'un projet idéologique, incarné par le maire; elle relève plutôt de mécanismes de coordination qui permettent d'entretenir une compatibilité minimum entre de multiples projets politiques qui coexistent, suivant un principe de redondance (Landau, 1969)

On est tenté de pousser ce constat jusqu'au paradoxe. L'intégration du gouvernement municipal dans (et par) un cadre institutionnel et financier dominé par l'État rendait possible des innovations et des expérimentations dans des secteurs sensibles ou momentanément délaissés par l'État. Des pratiques subsidiaires étaient observables tant dans le domaine social (Borraz, 1997) que du tourisme (Gerbaux, 1997). Or, la décentralisation affaiblit ces pratiques en augmentant le coût de (et les risques liés à) l'innovation : celle-ci s'inscrit désormais dans un ensemble complexe de régulations dont l'État n'est qu'une des dimensions.

Outre les transformations de l'État, le cadre institutionnel et financier dans lequel évoluent les villes se complexifie : on assiste à la montée en puissance du conseil général et du conseil régional, dont les compétences et les ressources en font des partenaires incontournables de la gestion publique urbaine, et surtout au développement des établissements publics de coopération intercommunale. Rares sont aujourd'hui les villes françaises qui ne sont pas engagées dans un processus d'intégration horizontale à l'échelle du territoire urbain. La ville devient un espace d'intervention pour tout un ensemble d'institutions publiques qui disposent d'une échelle de représentation plus large – auxquelles il convient de rajouter les services déconcentrés de l'État, eux-mêmes en quête d'une nouvelle légitimité à travers leur efficacité à impulser des actions locales. Cela signifie à la fois

différentes formes de partenariat et de nombreuses occasions de conflits. Cela suppose surtout de repenser la légitimité de l'action publique en lien avec la représentation : la légitimité du maire se construit désormais dans une concurrence entre différentes formes de représentativités locales.

La gestion des carrières en politique

La dimension politique du gouvernement municipal est aussi sujette à transformation. La décennie 1980 a vu se dérouler un débat en science politique autour du thème de la nationalisation de la vie politique et des élections locales. Aux tenants de cette thèse ont répondu des travaux qui insistent sur le fait que les oppositions et les appartenances partisans recouvrent des clivages et des parcours politiques locaux irréductibles à toute généralisation (Sawicki, 1997). De nombreux éléments attestaient effectivement du poids des facteurs locaux dans l'organisation des listes au moment des élections, dans les appartenances partisans et les prises de position. La décennie 1980 aurait dû encourager cette tendance en affaiblissant le poids des partis politiques nationaux (Briquet, Sawicki, 1989). Au contraire, on est en droit de penser qu'à compter de cette période, l'influence des partis ne cesse de se renforcer. Ils exercent une influence, notamment au moment des investitures, dans la distribution de mandats électifs. Certes, ici ou là, tel individu ou groupe organisé peut contrevenir aux consignes nationales ; et on n'imagine mal un parti rompre avec un élu bien implanté localement. Mais dans l'ensemble, la multiplication des institutions élues au suffrage universel direct et indirect donne aux partis une influence inédite dans la gestion de parcours électifs, l'attribution de rentes, la construction de fiefs partisans (et non plus personnels).

Cette évolution a deux conséquences. D'une part, elle débouche sur une moindre autonomie de la scène politique locale. Non que les débats locaux soient la simple reproduction des clivages nationaux ; mais on observe une plus grande perméabilité des scènes locales à des thèmes et des enjeux nationaux. D'autre part, les maires des grandes villes sont devenus des personnalités politiques d'envergure nationale, qui gèrent leur ville au sein d'un espace aux contours flous qui comprend leur commune, son agglomération, le département et la région, l'État et Bruxelles. Leurs capacités d'action sont intimement liées à leur visibilité et marges de manœuvre et de négociation dans ces différents espaces.

Un secteur public communal composite

L'administration municipale a subi, à l'image du contexte institutionnel, un mouvement de complexification. Entamé dès avant les élections municipales, le développement de ce qu'il convient d'appeler le "secteur public communal" s'est notablement accéléré à partir de 1982, notamment sous l'effet des délégations de service public au profit de filiales de grands groupes privés (Lorrain, 1991). Plus généralement, ce secteur public comprend aujourd'hui un ensemble composite d'acteurs de statuts divers – public, parapublic, privé, économie mixte, associatif – parmi lesquels les services municipaux *stricto sensu* ne constituent qu'un élément parmi d'autres. Symboliquement, la mairie et son secrétaire général assurent un semblant d'unité entre ces structures. Dans les faits, l'intégration de ces dernières est devenue problématique, y compris celle des services municipaux. La logique de la redondance, poussée à ses limites et dans un cadre institutionnel

qui ne procure plus de principes d'organisation et de gestion, débouche sur des phénomènes de fragmentation et d'émiettement. La "double hiérarchie" ne fonctionne plus comme un mécanisme de régulation et d'intégration (Dion, 1986).

Outre l'éclatement des structures, le secteur public communal s'est transformé dans ses modes d'action ainsi que dans le profil de ses élites administratives et techniques. Tout d'abord, les délégations de service public et plus généralement les différentes formes de croisement entre intervenants publics et privés dans la gestion urbaine aboutissent à la production de normes d'action à l'intersection du droit public et du marché, tant du côté des services publics que des services concédés ou affermés. Ensuite, la constitution de technostructures municipales s'est confirmée, avec un changement significatif puisque de plus en plus les carrières de "hauts fonctionnaires municipaux" se gèrent dans un marché national et suivant une logique de progression entre collectivités. L'époque des secrétaires généraux effectuant la totalité de leur carrière au sein de la même administration, dont ils ont gravi tous les échelons, est révolue : on entre aujourd'hui immédiatement à des postes de responsabilité, pour ensuite se construire une carrière au fil des fonctions assumées dans des collectivités de taille croissante. Ce mouvement s'est encore accompagné d'un renforcement des structures professionnelles de fonctionnaires territoriaux, qui défendent les intérêts de leurs membres et assurent une généralisation des normes professionnelles. Enfin, l'ensemble est indissociable de la rentrée des consultants sur le marché des collectivités territoriales à partir de la décennie 1980, où après quelques échecs dus à une méconnaissance du mode de fonctionnement des communes, ils ont largement contribué à généraliser un certain nombre de

modes d'organisation et de principes de gestion. Le secteur public communal constitue par conséquent un objet ambigu, combinant des traits spécifiques à chaque commune avec des tendances plus générales fondées sur le mimétisme et la reproduction.

Quelles sociétés urbaines ?

Reste la société urbaine. Patrick Le Galès puis Pierre Grémion ont chacun montré les limites de cette notion, le premier parce qu'elle demeure trop floue et molle au regard des trois autres dimensions du modèle (Le Galès, 1995), le second parce qu'elle reflète un état passé de la société française et des outils sociologiques qui ont permis de l'analyser (préface dans Borraz, 1998). L'utilité de cette notion tenait au rapport étroit qu'entretient la société urbaine avec les trois autres dimensions du gouvernement municipal. Durant la décennie 1950, cette société urbaine est indissociable des efforts entrepris par les acteurs politiques, économiques et administratifs pour gérer la croissance urbaine et ses conséquences ; en retour, elle contribue à l'identité et à la légitimité de ces mêmes acteurs. Cette notion repose sur un principe d'unité : la société urbaine est un ensemble complexe et structuré de groupes sociaux rassemblés, par le jeu des mécanismes de représentation, de socialisation et de mobilisation, en un ensemble intégré autour de ses institutions municipales. Pour penser cette relation étroite entre société urbaine et institutions politiques, il convenait d'avoir recours à un appareillage conceptuel et empirique conçu durant la décennie 1960 pour étudier l'État dans le contexte particulier de la modernisation de la société française (Crozier, Friedberg, 1977).

Aujourd'hui, la notion de société urbaine ne recouvre plus le même contenu, son inti-

tulé même prêtant à confusion tant il présuppose un minimum d'unité et de structuration là où les travaux de recherche récents ne distinguent que segmentation et ségrégation (Préteceille, 1997). Toutefois, ce n'est pas la principale raison pour laquelle cette notion n'est pas opératoire. La société urbaine n'a jamais été destinée à rendre compte d'une réalité sociale indépendante et autonome de son ancrage institutionnel. En revanche, nous postulons qu'elle a eu du sens pour les acteurs en charge de gérer la ville, un sens qu'elle a perdu depuis. Autrement dit, les acteurs politiques, économiques, administratifs, qui participent au gouvernement municipal ne s'appuient plus sur une conception structurée et intégrée de la société urbaine. Leur référence aux principes républicains n'en est parfois que plus marquée (Warin, 1996), comme pour mieux exprimer leur souhait de ne pas se laisser dépasser par une réalité sociale qui se décompose – et pour s'inscrire dans un cadre de référence porteur de sens. Les acteurs de la gestion urbaine ne sont plus en mesure de concevoir leur action en fonction ou en direction d'une société urbaine clairement organisée en groupes et sous-groupes sociaux, eux-mêmes plus ou moins identifiés à des quartiers, professions, formes de sociabilité, etc. C'est donc autant la transformation de cette société urbaine qui retient notre attention que la transformation dans la manière dont les élites locales se représentent et par conséquent représentent la société urbaine. Ici aussi, la multiplication des adjoints au maire est un révélateur d'un processus de multiplication des intérêts représentés aux côtés du maire qui reflète la fragmentation des intérêts locaux et leur absence d'intégration.

Cette transformation s'accompagne d'une autre prise de conscience, à savoir que les phénomènes économiques et sociaux locaux

s'inscrivent dans des chaînes d'interdépendances complexes qui dépassent souvent le cadre communal. Rappelons qu'au XIX^e siècle, c'est une semblable prise de conscience des interdépendances à l'échelle urbaine qui a conduit les autorités municipales à des innovations dans les domaines de l'hygiène, de la santé et de la pauvreté (de Swaan, 1995). La montée de l'intercommunalité constitue aujourd'hui un excellent révélateur de cette prise de conscience, s'agissant de gérer des problèmes dont les facteurs constitutifs comme les externalités s'inscrivent dans un ensemble territorial plus vaste. Mais il arrive fréquemment que ces interdépendances s'étendent au-delà du cadre de l'agglomération et elles posent alors de redoutables problèmes aux élites politiques et administratives locales. Celles-ci doivent en effet circonscrire un niveau d'intervention alors même qu'une partie des facteurs leur échappe ou relève d'échelons territoriaux supérieurs.

Dans ces conditions, la notion de société urbaine s'associe mal à la conscience de tendances plus larges qui influent dans les comportements, attitudes ou opinions, et qui relèvent de facteurs extraterritoriaux. En même temps, jamais la conscience qu'il existe des facteurs locaux ayant un effet déterminant sur le plan économique et social n'a été aussi prégnante (Veltz, 1996). Enfin, l'insistance autour du développement de l'intercommunalité s'accompagne d'une découverte de formes de sociabilité infra-communales qui amène à s'interroger sur la pertinence de l'échelon communal comme échelon de représentation et d'intervention. S'il apparaît évident que l'intercommunalité ne saurait s'appuyer sur une société locale, celle-ci semble aujourd'hui souvent présente à l'échelon infracommunal.

Pour une sociologie de la gouvernance appliquée au gouvernement urbain

Le modèle de gouvernement municipal développé ci-dessus ne rend plus compte de manière satisfaisante de la manière dont sont aujourd'hui gouvernées les villes françaises. Cela ne signifie pas qu'il faille l'écartier définitivement et rechercher un autre modèle explicatif; il s'agit plutôt de réfléchir à son évolution.

L'analyse du gouvernement des villes suppose en effet d'adopter des concepts qui rendent compte non seulement de la situation actuelle mais aussi des transformations passées, et qui inscrivent celle-là dans celles-ci. En cela, le concept de gouvernement municipal demeure valide: il permet à la fois d'étudier la construction et l'approfondissement d'une capacité politique à l'échelle municipale, tout en mettant en évidence les transformations en cours dans chacune des dimensions du modèle. Pour la période actuelle, il permet ainsi de souligner l'hétérogénéité qui caractérise ces dernières. En revanche, ce concept ne fournit plus aucune clef pour penser l'intégration de ces différentes dimensions. Dans ces conditions, il convient de se tourner vers d'autres approches pour compléter, amender, reformuler ce concept.

Les limites du concept de gouvernement municipal étant indissociables des limites des approches traditionnelles pour étudier l'État en France, une sociologie de la gouvernance est susceptible de fournir des éléments de réponse à la question concernant les nouvelles modalités de gestion des territoires (Le Galès, 1995; Borraz, Le Galès, 2000).

La notion de gouvernance exprime tout d'abord l'idée d'une transformation de et dans l'action publique, elle rend compte de l'irruption de nouveaux acteurs et de l'invention de

nouvelles modalités de coordination, des défis posés à l'action publique et des enjeux de régulation économique, politique et sociale.

La sociologie de la gouvernance s'inscrit par ailleurs dans une réflexion autour des nouvelles formes d'action politique qui s'insèrent dans un moment historique marqué par un décentrement de l'État et des modes de régulation politique qui s'y attachaient, le développement de logiques de marché et les effets de la construction européenne sur le plan institutionnel.

Cette sociologie permet enfin de s'interroger sur les transformations de l'action publique dans un contexte marqué par la coexistence de plusieurs modes de régulation (État, marché, association, communauté, grande entreprise) (Crouch, 1999). À l'échelle d'un territoire, elle amène à s'intéresser à la manière dont se construisent des politiques en référence à ces modes qui ne sont pas porteurs des mêmes normes pour l'action ni des mêmes formes de légitimité.

S'agissant du gouvernement municipal, et de sa transformation en un gouvernement urbain qui ne s'inscrive plus dans un rapport étroit à l'État mais dispose au contraire d'une capacité autonome de gestion, une sociologie de la gouvernance ouvre trois pistes de réflexion potentielles.

Premièrement, elle incite à envisager la question des niveaux d'organisation et de gestion publique autrement qu'en termes d'optimum fonctionnel ou d'une nécessité historique liée à la taille. Un projet de développement intercommunal est porté à la fois par une logique externe, qui renvoie à la capacité d'un territoire à s'inscrire dans un contexte institutionnel et des modes de régulation qui lui imposent des formes légitimes d'organisation, et une logique interne, qui recouvre sa capacité de gérer les interdépendances multiples qui relient les acteurs

économiques et sociaux dans un espace donné.

Deuxièmement, une sociologie de la gouvernance appliquée au gouvernement des territoires suppose d'aborder autrement le rôle des institutions. Contrairement à ce que l'on croit, la gouvernance n'écarte pas les institutions. Mais elle pose très clairement la question des liens qu'elles entretiennent avec les différentes formes de mobilisation locale des intérêts, ainsi que de la capacité qu'ont ces derniers à instituer de nouvelles formes d'action publique.

Troisièmement, elle amène à se pencher sur le profil et le comportement des élus indépendamment des institutions auxquelles ils participent. Cela peut surprendre tant l'étude des institutions politiques et de leurs élites apparaît indissociable. Ne pourrait-on pourtant imaginer des élus qui inscrivent leur action

dans des registres qui ne relèvent pas seulement de leur institution d'appartenance, qui s'appuient sur des logiques d'argumentation et de justification qui mobilisent d'autres référents? Autrement dit, ne conviendrait-il pas de prendre pour objet d'étude les évolutions dans le profil et le comportement des élites politiques locales, dans leur capacité à inventer de nouvelles modalités d'action, à mobiliser de nouveaux principes de justification, autrement dit à produire de nouvelles formes institutionnelles – ou bien à inventer des formes d'action politique plus éphémères ou aux contours moins nets?

Ces trois pistes de réflexion doivent nous amener, non pas à inventer un nouveau concept pour étudier la gestion urbaine, mais à compléter le concept de gouvernement municipal à travers le prisme d'une sociologie de la gouvernance.

Références

- Borraz O., "Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon", *Sociologie du Travail*, n° 2, 1995.
- Borraz O., "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", *Revue Française de Science Politique*, n° 4, 1996.
- Borraz O., "Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse", in A. Faure (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Borraz O., *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998
- Borraz O., Le Galès P., "Gouvernement et gouvernance des villes", in J.-P. Leresche (dir.), *La gouvernance des villes suisses*, Paris, Pédone, 2000.
- Briquet J.-L., Sawicki F., "L'analyse localisée du politique", *Politix*, n° 7-8, 1989.
- Crouch C., *Social change in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
- De Swaan A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995.
- Dion S., "Les politiques de concertation au niveau municipal en France : néo-corporatisme et démocratie", *2^e congrès de l'AFSP*, Grenoble, 1984.
- Dion S., *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.
- Duran P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.
- Faure A., "Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale", *Revue Française de Science Politique*, n° 3, 1994.
- Faure A., "Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique" in A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Gaudin J.-P., *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUG, 1989.

QUI GOUVERNE LES VILLES ?

- Gerbaux F., "Paradoxes et limites des pratiques subsidiaires", in A. Faure (dir.), *op. cit.*
- Grémion C. et Muller P., "De nouvelles élites locales", *Esprit*, n° 164, 1990.
- Grémion P., *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.
- Grémion P., "Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e république", *Le Débat*, n° 16, 1981.
- Jobert B. et Sellier M., "Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique", *Revue Française de Science Politique*, n° 2, 1977.
- Kesselman M., *Le consensus ambigu*, Paris, Cujas, 1972.
- Kotter J. P., Lawrence P. R., *Mayors in action. 5 approaches to urban governance*, New York, John Wiley and Sons, 1974.
- Landau M., "Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap", *Public Administration Review*, vol. 29, 1969.
- Le Galès P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, n° 1, 1995.
- Le Galès P., "Le desserrement du verrou de l'État?", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 6, n° 3, 1999.
- Lorrain D., *Les mairies urbaines et leur personnel*, Paris, La documentation française, 1989.
- Lorrain D., "La montée en puissance des villes", *Économie et humanisme*, n° 305, 1989.
- Lorrain D., *La naissance des grandes organisations publiques locales (la mairie de Lorient : 1884-1990)*, Paris, CEMS, 1992.
- Lorrain D., "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du Travail*, n° 4, 1991.
- Mabileau A., Sorbets C. (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989.
- Marcou G., Rangeon F., Thiébaut J.-L., "Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques", in F. Godard (dir.) *Le Gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997.
- Murard L., Zylberman P., *L'hygiène dans la République. La santé publique en France, ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.
- Nevers J.-Y., "Du clientélisme à la bureaucratie : enjeux et formes de la rationalisation dans l'administration municipale d'une grande ville de 1900 à 1940", 5^e journées de Sociologie du Travail, Lyon, 1991.
- Pollet G., "Pouvoir municipal et État-providence. Les "administrateurs" lyonnais du social (1880-1930)" in S. Biarez et J.-Y. Nevers (dir.) *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993.
- Préteceille E., "Ségrégation, classes et politique dans la grande ville", in A. Bagnasco et P. Le Galès (dir.), *Les villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Rangeon F., "Le gouvernement local", in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.
- Ritain E., "La capacité politique des régions en Europe du Sud", in P. Le Galès et C. Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Rondin J., *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.
- Sawicki F., *Les réseaux du Parti Socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997.
- Selznick P., *TVA and the grass-roots*, Berkeley, University of California Press, 1949.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.
- Warin P., "La démocratie locale : une nouvelle étape", *Écologie et Politique*, 1996.
- Worms J.-P., "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, n° 3, 1966.

