JEAN-YVES TOUVAIS
MAURICE ARNOLD

Municipalités, municipalisme et contrôle ouvrier

Les élections de ce mois de mars sont attendues avec grand intérêt. Elles seront, après les cantonales de l'an dernier, une nouvelle occasion de tester le rapport de forces électoral entre la coalition gouvernementale et l'Union de la gauche. Les réformistes y voient un tremplin décisif pour la probable victoire en 1978. Ils temporisent les luttes sociales, refusent d'organiser une riposte centrale au plan d'austérité car, affirment-ils, le temps travaille pour eux. C'est oublier bien vite le chômage, la vie chère et la répression patronale que chaque jour la masse des travailleurs doit supporter.

On aura rarement vu un tel paradoxe. D'un côté un régime qui pourrit sur pied, avec ses scandales, ses crises de majorité, ses rodomontades. Un régime qui organise la plus grande attaque contre la classe ouvrière depuis des années. Tout y passe. Les chômeurs sont maintenant un million et demi. Les prix, « bloqués » pendant trois mois, augmentent de 2,5 %. Le patronat discute ouvertement de liquider la Sécurité sociale. Le ministre de l'Intérieur affine l'arsenal répressif, multiplie les opérations « coup de poing », traque « l'insécurité » sous l'habit du gauchiste, de l'immigré ou tout simplement du jeune. Le ministre de la Justice appelle au meurtre, prend parti dans les procès. Un Premier ministre démissionne et en deux mois se met à la tête d'un parti de la majorité pour attaquer de front « l'adversaire », l'Union de la gauche en bloc ! Un autre Premier ministre arrive, mijote avec des airs entendus un plan de sauvetage de l'économie.

Celui-ci rendu public, est tout autre chose. Il cherche à bloquer les salaires pour développer la croissance des profits patronaux. Bref, un régime qui n'en finit pas de frapper fort alors qu'il ne tient qu'à un fil.

En face, le mouvement ouvrier reste coi. Non qu'il soit surpris par ce remue-ménage. Ses dirigeants ne cessent d'écrire que le régime en place fait la politique des profiteurs. Non que la classe ouvrière refuse de se battre. Les grèves du 7 octobre ont démontré, s'il le fallait, que les travailleurs étaient prêts. Mais il faut des objectifs unificateurs, un plan de bataille prolongé. Or les grands partis ouvriers, le PC et le PS, refusent d'engager cette bataille. Ils ne veulent surtout pas qu'un affrontement central, appuyé sur une mobilisation extra-parlementaire des masses, les porte au pouvoir. Ils attendent, suivent le rythme pesant du calendrier électoral, démobilisent, au risque même de perdre les élections de 1978.

Les élections municipales auront donc un sens politique bien particulier. Rien à voir avec celles de 1971 qui passèrent presque inaperçues. Elles seront un test politique.

C'est pourquoi, sans se faire d'illusions sur l'importance « stratégique » de ce scrutin, les révolutionnaires présenteront des candidats. Pour la première fois depuis Mai 1968, ils le feront à partir d'un accord national unitaire entre Lutte ouvrière, l'Organisation communiste des travailleurs et la Ligue communiste révolutionnaire. Par leur campagne, ils insisteront sur la nécessité d'une riposte unitaire des organisations ouvrières au plan Barre, ils critiqueront l'impasse que constitue le Programme commun de la gauche. En votant pour les candidats ouvriers au deuxième tour, ils traduiront leur volonté de victoire contre la droite et de mobilisation unitaire de l'ensemble du mouvement ouvrier, sans exclusive.

Mais en plus de leur signification nationale, ces élections seront vécues par les travailleurs comme un moyen d'améliorer leur cadre de vie. Il ne leur est pas indifférent qu'une municipalité soit gérée par la droite ou par les organisations en lesquelles ils ont confiance. Bien sûr, cette conviction comporte une bonne part d'illusion. S'il est vrai que souvent les municipalités ouvrières améliorent de façon substantielle les conditions de vie des travailleurs, elles le font aussi au prix d'une collaboration de classes qui en dit long sur le projet politique global de leurs élus. Les révolutionnaires se doivent donc de concrétiser leur programme en tenant compte de ces illusions et des exigences qu'elles traduisent. Ils participeront donc à ces élections sur la base d'un programme de lutte qui intègre une critique du municipalisme réformiste.

Tentons ici d'exposer les fondements de cette critique.

I. La crise de l'institution communale

De la commune du Moyen Age, organisation spatiale, économique et politique de la bourgeoisie naissante, à la commune actuelle, profondément ramifiée à l'Etat fort, l'histoire de l'institution communale reflète, à sa manière, celle de la montée de la bourgeoisie, de la consolidation de son pouvoir sur les autres classes de la société, de sa crise politique.

L'unité territoriale, politique et institutionnelle de l'Etat national se constitue au lendemain de la révolution bourgeoise. Les départements, les arrondissements, les cantons, les communes et surtout l'administration préfectorale sont mis en place sous l'Empire. L'Etat bourgeois moderne se centralise alors. L'histoire des municipalités recouvrera ensuite celle des alliances de classe contractées entre la grande bourgeoisie et les classes moyennes. La commune est le lieu où s'affirment ces couches, où elles prennent des responsabilités et accèdent aux prébendes de l'Etat. Les notables de la troisième République, qu'ils soient au Parti radical ou ailleurs, concrétisent cette alliance, par le biais des municipalités.

Depuis la révolution de 1789, l'histoire des rapports de la commune à l'Etat affirme deux tendances qui visent au même but, centraliser et unifier. D'une part, on dégage cette couche de notables locaux afin de donner localement un semblant de cohésion sociale. D'autre part, le cadre centralisateur et autoritaire de l'Etat national ne laisse que peu d'autonomie à la bourgeoisie locale.

Après le coup de force gaulliste de 1958, la forme de domination politique du bonaparte et le renforcement de l'Etat vont fortement accentuer la deuxième tendance. Le boom économique de l'après-guerre, l'industrialisation et l'urbanisation accélérées, la mobilité des populations vont profondément modifier la vie locale et en conséquence le rôle des notables locaux et des partis bourgeois traditionnels. La part de plus en plus grande de l'Etat dans le financement et la programmation des grands équipements nécessaires à l'essor économique bouleverse le jeu municipal traditionnel. Ce qui ébranle les rapports de l'Etat aux communes. Le pouvoir gaulliste s'efforce alors de mettre sur pied une juridiction qui accroît le contrôle et l'encadrement central des grandes administrations.

C'est cette nouvelle situation qui permet de définir la municipalité comme une ramification locale très contrôlée de l'appareil d'Etat, mais aussi comme une institution en crise.

a) Institution communale et appareil d'Etat

Pour la masse des travailleurs, la municipalité, contrairement au Parlement, est vécue comme une institution dans laquelle il est possible de faire quelque chose. Ce sentiment, certes largement accrédité par le réformisme municipal des partis ouvriers, a des racines plus profondes. Autant le Parlement est ressenti comme une coquille vide où rien ne se décide et dont les élus ne font qu'enregistrer des décisions prises ailleurs, autant la municipalité semble être le lieu possible d'une gestion sociale des différents services locaux. Si l'on en fait le choix politique, on doit pouvoir y promouvoir des équipements sociaux, culturels et sportifs. Une gestion ouvrière et démocratique semble possible.

Qu'en est-il dans la réalité ? Un conseil municipal est élu pour six ans. Quels sont ses pouvoirs réels ? Qui décide ?

Il suffit de compulser les lois qui, depuis 1884, régissent les collectivités locales, pour saisir où sont les pouvoirs. Le conseil municipal, qui n'est obligé de se réunir qu'une fois par trimestre, voit son ordre du jour fixé par le maire. Il vote le budget et les principales décisions qui concernent la commune, mais celles-ci doivent, la plupart du temps, être ratifiées par le préfet. Le conseil municipal élit le maire, mais ne peut le révoquer.

En fait, c'est le maire qui, dans la commune, a le plus de pouvoir. Il a une double qualité : il est à la fois agent de l'Etat et agent d'exécution du conseil municipal. Dans sa première fonction, il est chargé de faire appliquer pour certains domaines les règles édictées par le pouvoir central. Il doit notamment, sous la surveillance du préfet, exercer des pouvoirs de police, *« assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. »* Comme agent du conseil municipal, il est responsable des biens communaux, prépare le budget et gère les revenus. Il dirige les travaux communaux et le personnel de la commune. C'est lui qui recrute, note et sanctionne les employés municipaux.

Mais tout ceci se fait sous le contrôle méticuleux du préfet. Le maire peut être suspendu par ce dernier et révoqué par le gouvernement en cas de faute jugée grave. Par ailleurs, l'autorité préfectorale peut annuler des décisions du maire, se substituer à lui quand celui-ci refuse ou néglige de faire des actes qui lui sont prescrits par la loi. Elle peut même refuser d'approuver les actes importants du maire agissant comme exécutif de la commune.

De manière plus générale, la municipalité est soumise, dans ses décisions, à trois sortes de tutelles exercées principalement par l'autorité préfectorale. *La tutelle administrative :* le préfet ratifie les décisions du conseil municipal. Il arrive, par exemple, que des subventions soient de la sorte annulées. *La tutelle financière :* si le

budget est en déséquilibre, le préfet le rééquilibre d'office. L'ensemble des recettes et dépenses de la mairie sont exécutées par un agent relevant du ministère des Finances, le receveur municipal, qui est lui-même contrôlé par le trésorier-payeur général du département. Ajoutons aussi la perception, antenne locale des Contributions, qui établit l'assiette de l'impôt local sous contrôle du ministère des Finances. *La tutelle technique* qui, elle, est plus subtile. Elle passe par divers organismes départementaux rattachés aux ministères parisiens et coordonnés par le préfet. Elle s'impose par le biais de normes techniques prescrites par l'Etat sur toute réalisation d'envergure et dont le respect conditionne l'octroi d'aides financières. Ces organismes sont multiples, ce sont les directions départementales de l'Equipement, de l'Agriculture, de l'Action sanitaire et sociale, du Travail et de l'Emploi, de la Jeunesse et des Sports, etc. Cette tutelle prend souvent l'allure d'un long et lent labyrinthe de procédures, chaque fois qu'une commune veut réaliser un investissement important. Ainsi faut-il deux ans et ving-quatre procédures administratives pour construire un CES, huit ans et une centaine de procédures pour un CHU !

Mais cet arsenal juridique ne tiendrait pas en place s'il ne correspondait pas à une consolidation de l'appareil d'Etat dans son ensemble. Avec la Ve République et l'introduction d'une politique de « régionalisation », le gaullisme a réussi un double mouvement. D'une part, la gestion des équipements et de la vie locale revient de plus en plus aux collectivités locales et, d'autre part, les grandes désisions, les choix politiques principaux sont l'œuvre du pouvoir central. Le conseil régional, sous la houlette toute-puissante du « préfet de région » est le lieu administratif où, dans la plupart des cas, sont répartis les crédits et les subventions décidées par le plan. On y décide les grandes réalisations sans tenir évidemment compte de l'avis des communes concernées (voir en particulier toutes les magouilles autour des autoroutes). Mais sur le plan politique, cette structure permet aussi de faire porter le chapeau aux élus locaux.

Cette situation contradictoire, très fragile dans le contexte actuel de crise du régime, accélère celle de l'institution communale. Celle-ci devient la crise des rapports qui unissent les municipalités à l'appareil central de l'Etat, aux administrations de tutelle. La publication en 1975 du *Livre blanc des finances locales* par l'Association des maires des grandes villes de France a porté sur la place publique cette crise. Les maires ont même, à plusieurs occasions, choisi de descendre dans la rue pour appuyer leur livre blanc.

Plus profondément, ce mécontentement renvoie aux contradictions structurelles du système capitaliste, à l'inadéquation des anciens relais locaux de l'appareil d'Etat pour la solution des problèmes liés à la restructuration du capitalisme français sous le gaullisme et à sa crise actuelle.

b) La grogne des élus locaux

La situation contradictoire des communes que nous venons d'analyser se répercute sur le plan des finances par un dégagement progressif de l'Etat au profit de l'augmentation de la participation locale. En 1965, l'Etat finançait 27 % des investissements sur le territoire de la commune ; en 1974, cette part descend à 25 %. Inversement, la contribution des collectivités locales passe de 55 à 60 %. On assiste à une rentabilisation capitaliste de la gestion communale. On reporte sur les élus locaux la gestion de tout ce qui n'est pas directement productif.

Les collectivités locales sont alors devant un dilemme : ou elles augmentent les impôts ou elles s'endettent en sollicitant des emprunts auprès d'organismes publics ou privés. Le cas de la TVA que doit rembourser la commune à l'Etat aboutit souvent à l'absurde. Les subventions sont à leur trois quarts (si l'on se réfère aux chiffres du ministère de l'Intérieur) utilisées à ce remboursement : en 1971, les collectivités locales ont payé 2,5 milliards de TVA et reçu 3,8 milliards de subventions ; en 1975, elles payent 4,8 milliards et en reçoivent 5,8.

De 1970 à 1975, la fiscalité directe des communes a augmenté de 15,7 %. Les emprunts ont progressé de 18 % de 1969 à 1973. Le système même de calcul de ces impôts se reporte essentiellement contre les travailleurs. On ne calcule pas le montant en fonction du revenu, mais en fonction de la surface habitée, du confort, etc. De façon générale, la taxe d'habitation croît plus vite que la taxe professionnelle ; elle est scandaleusement très élevée dans les communes-dortoirs du fait du peu de ressources de la commune.

A cet étouffement financier, il faut ajouter l'ampleur du centralisme directif qui caractérise l'administration. Le rapport Guichard reconnaît que l'Etat « réglemente avec excès » : *« Qu'un édifice brûle, que le temps soit trop sec ou trop pluvieux, que le vin, l'artichaut soient trop abondants, et l'invocation à l'Etat se fait entendre. » « La centralisation est vécue comme un fait trop ancien et trop massif, trop incorporé à la réalité nationale pour qu'on puisse y rien changer. »* Méfiant à l'égard des vieux notables, le pouvoir gaulliste a renforcé tout l'appareil d'encadrement de l'Etat, passant, pour les grandes décisions, au-dessus de la tête des élus locaux afin d'accélérer un « aménagement du territoire » à la mesure de la restructuration économique nécessaire. Cette politique commence avec la mise en place d'organismes adéquats. *« La Datar est chargée de préparer la mise en œuvre du plan (1), et comme elle dépend, à l'origine, directement du Premier ministre (2), c'est-à-dire qu'elle traduit directement les grandes options gouvernementales, elle s'appuie notamment sur le Groupe central de planification (GPU) qui étudie le*

développement à long terme des agglomérations urbaines, et sur la Commission nationale d'aménagement du territoire. Dès sa création, le 15 février 1963, le mot d'ordre de la politique générale de la DATAR était de faire en sorte que Paris ne soit plus le centre unique de la France. Pour cela, elle propose la création de huit métropoles d'équilibre (3) dont le rôle était « d'entraîner les régions dont elles sont le centre, de contrebalancer la croissance de la région parisienne et, dans certains cas, l'attraction excessive des villes étrangères ».

« L'étude de ces métropoles est entreprise par les OREAM (Organisations d'étude et d'aménagement) créées en 1966. En fait, le souci du gouvernement est surtout de développer un espace central, Paris, qui permettra de concentrer les activités participants à la gestion du capital (4) et à cet espace central dominateur, s'opposent naturellement des espaces dominés qui, eux, peuvent recevoir des unités de production. Tout ce que le gouvernement appelle politique de régionalisation ne favorise en fait qu'une déconcentration, et encore dans certaines limites, des fonctions de production, tout en maintenant la concentration des fonctions de direction à Paris. La justification des métropoles d'équilibre vient alors de la nécessité de promouvoir des centres-relais de direction, et non pas des contrepoids à l'espace parisien.

« La régionalisation fait partie d'un ensemble de thèmes qui permettent d'écarter les problèmes économiques et sociaux. On comprend pourquoi, par exemple, M. Olivier Guichard oppose aux grandes métropoles ou à la capitale, les « villes moyennes » : non pas parce qu'elles sont « à l'échelle humaine » ou parce qu'on y vit mieux, mais parce qu'elles sont sous-équipées et qu'on peut y déconcentrer à moindres frais des unités de production de taille limitée Le thème des villes moyennes, ou mêle la campagne pour la maison individuelle lancée par Chalandon en 1969, n'est en fait que la récupération des revendications des travailleurs contre la dégradation de leur condition de vie, par un mécanisme simple : on encourage le citadin à projeter sur la ville moyenne, et plus encore

(1) Rappelons que le rôle du plan est avant tout un rôle de planification de la production des équipements collectifs (et non pas de gestion du secteur privé) renforçant ainsi la contrainte étatique sur les collectivités locales, notamment par les mécanismes d'octroi de subventions.

(2) Directement rattaché au Premier ministre pendant trois ans (mars 1963 à janvier 1967), la DATAR a été successivement rattachée au ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, au ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et du Logement et, dernièrement, au ministre de l'Intérieur, M. Poniatowski.

(3) Toulouse, Strasbourg, Lyon, Saint-Etienne, Marseille. Aix, Fos, Nantes, Saint-Nazaires, Lille, Dunkerque, Nancy, Metz, Thionville.

(4) Giscard d'Estaing en 1972, lorsqu'il n'était encore que ministre des Finances, voulait faire de Paris la « première des places financières européennes ».

sur la campagne, les valeurs opposées à celles jugées négatives de la grande ville (6). »

Cette hypertrophie de l'appareil administrafif entre en contradiction avec les habitudes de gestion patrimoniale des notables. Mais, dans le même temps, l'augmentation des tâches de gestion et de prise en charge directe des équipements locaux par les communes permet à l'Etat, sous couvert de « décentralisation », de répercuter les luttes et les revendications sur les collectivités locales. Situation contradictoire donc pour les élus locaux, coincés entre l'administration centrale et la nécessité de rentabiliser leur gestion sans se couper de leurs électeurs.

Elle se transcrit en terme politique par un effritement progressif du crédit des hommes de la majorité. Les alliances entre la moyenne et petite bourgeoisie locale et la grande bourgeoisie en prennent un coup. La base sociale du régime en souffre. Les nouvelles couches petites-bourgeoises et la partie la plus qualifiée de la classe ouvrière, jadis tentés par la gestion des communes avec les partis bourgeois, se tournent de plus en plus vers les partis réformistes, en particulier le PS.

En fin de compte, la crise de l'institution communale est une crise structurelle qui renvoie à celle, générale, de l'Etat bourgeois. Elle se traduit par une perte de contrôle du pouvoir central à travers les municipalités, sur des couches de la population rurale qu'il sacrifie. Dans les grosses concentrations urbaines, les partis de gauche et les syndicats sont les principaux bénéficiaires de cette situation. Au total, les communes ne constituent plus aux yeux de la bourgeoisie l'outil privilégié de l'encadrement politico-administratif des populations. C'est dans cet esprit que le rapport Guichard prévoit la création de communautés urbaines et la réduction au strict minimum des prérogatives des communes.

(6) Extraits de *la Mérule* n° 4, spécial ville-campagne, p. 20, Nancy, 1976.

(5) Cf. les contrats de localisation que peuvent passer les organismes publics ou les entreprises privées avec la DATAR, sur la localisation de leurs extensions futures, comme ceux qu'ont passés la Régie Renault, la Compagnie générale électrique, BSN ou le Crédit lyonnais et l'Union des assurances de Paris. Un « groupe opérationnel des villes moyennes », composé d'un petit nombre de fonctionnaires de l'Equipement et de la DATAR, prend contact avec les municipalités candidates. Il examine les dossiers et les faits approuvés par un comité interministériel d'aménagement du territoire. Un contrat de trois ans est alors conclu entre l'Etat et la municipalité, l'Etat s'engage à financer certaines opérations, la municipalité à les réaliser. Sept villes ont déjà passé un tel contrat : Angoulême, Autun, Auxerre, Chambéry, Rochefort, Rodez et Saint-Omer.

c) Le rapport Guichard

Présenté au mois d'octobre 1976, le rapport de la « commission de développement des responsabilités locales » synthétise les hypothèses de travail de la bourgeoisie pour résoudre la crise des communes.

L'ensemble des mesures seraient destinées à faciliter l'exercice de la démocratie à la base. On reconnaît-là un thème cher aux partis de gauche qui font tous, dans leurs manifestes municipaux, de la décentralisation des pouvoirs l'axe principal. Mais évidemment, derrière cette démagogie, le projet Guichard vise au contraire à renforcer le contrôle de l'Etat sur la vie locale. S'il donne plus d'autonomie aux municipalités, c'est pour leur retirer tout pouvoir sur les grands choix. Ces pouvoirs seraient transférés au niveau des « communautés ». Deux sortes de communautés sont prévues : les communautés urbaines, qui réuniraient obligatoirement les communes qui comptent plus de 200 000 habitants, les communautés ordinaires, qui comprendraient celles qui ont moins de 30 000 habitants. Seraient ainsi constituées 750 communautés urbaines et 3 600 communautés ordinaires. Un syndic élu pour six ans présidera le conseil de la communauté des communes, la commission départementale verra son rôle renforcé, une *conférence nationale des institutions locales constituera l'organe permanent des relations entre l'Etat et les collectivités, notamment pour les questions financières.*

Or, les pouvoirs de la commune sont déjà limités du fait de la tutelle qu'exerce sur toutes les grandes décisions le préfet. Le rapport Guichard, sans remettre en cause cette tutelle, limite les compétences réservées aux communes. L'urbanisme, les plans d'occupation des sols, la voirie, l'action foncière, les transports collectifs seront du ressort de la communauté. De même pour l'implantation des zones industrielles, des réseaux d'eau, de collecte des ordures. Ce qui fait dire au commentateur de l'Humanité : « C'est à la communauté que reviendraient tous les pouvoirs réels, tandis que dans les communes, les maires et les conseillers pourraient inaugurer les chrysanthèmes et réciter l'article 12 dans les mariages. »

Ainsi, aussi réduit qu'il soit à l'heure actuelle, le pouvoir des communes inquiète la bourgeoisie. Il ouvre en effet une légère marge de manœuvre aux réformistes. Ceux-ci, s'engouffrant dans la gestion communale, peuvent souder dezs liens nouveaux avec une base sociale plus large. C'est cela qui préoccupe, dans une période de montée de la radicalisation ouvrière, la classe dominante.

II. Le réformisme municipal

Le Programme commun apporte lui aussi une réponse à la crise de l'institution municipale. Elle est exactement inverse à celle du rapport de la commission Guichard. Mais elle ne sort pas pour autant du cadre établi des institutions bourgeoises.

Quand le rapport Guichard systématise la formation de communautés urbaines telles qu'elles existent déjà à Lyon ou Lille, le Programme commun propose des mesures qui doivent, selon ses signataires, accroître l'autonomie des communes. Il supprimera le contrôle *à priori* du préfet, mais maintient le contrôle *à postériori* sur la « légalité des décisions » Des moyens financiers supplémentaires seront alloués aux communes, la fiscalité locale sera réformée de manière « démocratique », les « citoyens » seront consultés régulièrement par le biais des associations jugées représentatives. Ainsi, quand le rapport Guichard dépossède les communes de la majorité de ses tâches de gestion, le Programme commun se fixe comme objectif une plus grande autonomie de ces tâches. Cela dit, les mesures concrètes inscrites dans le programme du PC, du PS et du MRG restent très floues.

Il faut consulter les manifestes municipaux de ces partis pour en savoir plus long. Et excepté le remboursement de la TVA et l'augmentation à 30 % de la part des impôts locaux qui reviennent aux communes, il n'y a pas grand-chose. Tout au plus quelques généralités comme : « Contre le transfert de charges aux communes, pour obtenir les crédits indispensables, pour accroître les pouvoirs municipaux, pour une véritable autonomie communale placée sous votre contrôle (7). »

Ces limites traduisent une volonté d'aménager le fonctionnement de l'Etat bourgeois, sans remettre fondamentalement en cause son existence. En cela elles expriment, sur le plan des communes, le projet général du Programme commun. Mais elles renvoient aussi à une conception théorique de la commune, comme cellule de base de la démocratie et du socialisme, qui elle-même justifie une pratique de collaboration de classes, le réformisme municipal.

La commune, cellule de base de la démocratie

« La commune, écrit le Parti socialiste, *est la cellule élémentaire d'un corps vivant dont l'Etat, au niveau national, est à la fois l'expression et l'organisateur. La réforme communale et la démocratie*

(7) Le nouveau contrat communal, *l'Humanité* du 17 juin 1976.

municipale doivent trouver leur place dans une refonte des institutions et dans une transformation profonde de la pratique politique. » Il n'y a donc pas de remise en cause du caractère de classe de l'Etat. On parle de « refonte » ; dans le manifeste du PS, il est même écrit que *« l'Etat doit changer de rôle. »* A aucun titre, le cadre institutionnel de la Constitution de 1958, et plus généralement celui affiné après la révolution bourgeoise de 1789, n'est contesté. Au contraire, on cherche simplement à retourner en arrière, séduit par la nostalgie d'une troisième République où le PS aurait la place du Parti radical. Sur ce point d'ailleurs, le PC s'accorde avec son partenaire.

Dans une longue étude sur les collectivités locales dans un Etat démocratique, Jacques Scheibling étudie de façon détaillée la « planification territoriale démocratique » proposée par son parti (8). Le XXe Congrès aurait défini les « principes d'un Etat démocratique de type nouveau » qui permet de mieux situer la place de la commune dans le passage au socialisme. Elle est, avec le Parlement, un rouage essentiel pour la « démocratisation de l'appareil d'Etat ».

« La question liminaire est celle des rapports entre les quatre niveaux existants : Etat central ; Région ; Département ; Commune.

« Il serait possible de concevoir le système comme une simple pyramide où chaque échelon aurait son niveau de compétence, ses ressources et ses moyens propres. Cette simplicité apparente masquerait une complexité réelle et des complications inépuisables. Ces quatre niveaux ne sont pas homothétiques. Ils n'ont pas la même pesanteur historique, la même consistance politique et il serait absurde de les « niveler ». D'ailleurs, le fonctionnement d'ensemble de l'appareil d'Etat démocratique doit permettre à un double mouvement de décentralisation et de centralisation de s'établir. *La production et la gestion dans les entreprises, l'expression et la satisfaction des besoins concrets de la vie quotidienne, la vie démocratique au niveau local correspondent à un niveau et à une nécessité de décentralisation démocratique. La coordination des besoins, l'orientation de la politique économique nationale, la définition des moyens de la planification correspondent à un niveau et à une nécessité de centralisation démocratique. C'est l'ensemble de ces deux mouvements dans leurs liens et articulations qui permet la démocratie à tous les échelons.* **Sans une centralisation réellement démocratique, il n'est point de démocratie locale possible ; sans démocratie locale, il n'est point de fonctionnement démocratique possible de l'Etat central.**

« C'est pourquoi, de ce point de vue, deux niveaux sont appelés à jouer un rôle fondamental :

(8) In *Economie et Politique*, juillet-août 1976, p. 65 et suivantes.

— un niveau de base où s'expriment les besoins et ou s'effectue la gestion concrète de la vie courante ;
— un niveau de centralisation qui coordonne les différentes actions, impulse les orientations, répartit les moyens.

« Les échelons fondamentaux sont imposés par l'histoire, c'est l'Etat central *et* la commune.

« Les échelons annexes peuvent être conçus en fonction de leur échelon principal, ce qui n'enlève rien à leur importance : Région — Etat ; Département - Commune. » (Nous soulignons.)

Ces principes débouchent alors sur l'appréciation du rôle des municipalités conquises dans le processus de « transition au socialisme ».

Le petit livre de présentation des projets municipaux du PS explique : *« Tout se tient : la conquête du pouvoir politique national, la mise sur pied d'une nouvelle organisation économique et le développement d'un mouvement qui, dans la commune comme dans l'entreprise, transforme profondément les structures et les relations sociales. On peut toutefois avancer tout de suite dans l'élargissement de la démocratie, ce qui montrera le chemin dans lequel les socialistes veulent engager la France. »* Marchais insistait dans une intervention en novembre sur les élections municipales : *« Notre démarche n'est pas bornée à l'horizon 77 ou 78. Nous voulons aller plus loin, beaucoup plus loin. »* Et Charles Hernu, qui se reconvertit dans le municipal, lançait aux élus socialistes et « républicains » : *« 1978 est déjà dans 1977 ! »*

La conquête des municipalités dépasse donc le simple souci d'affirmer un rapport de forces électoral avant la consultation législative « décisive » Elle joue le rôle de la conquête des premières marches du long escalier qui mènerait au pouvoir. Ce qui en dit long sur le projet politique fondamental du Programme commun. Surtout lorsqu'on confronte ces intentions politiques à la pratique quotidienne des élus communistes et socialistes dans les conseils municipaux. Ils gèrent dans le respect le plus sage de la légalité bourgeoise.

La défense des principes de la démocratie bourgeoise y devient l'expression de la défense des « acquis » municipaux. Les municipalités prennent une place stratégique dans la transition au socialisme. Elles sont les premiers points d'appui pour la conquête du pouvoir. Les réformistes décalquent ainsi le schéma de la révolution bourgeoise sur celui du passage au socialisme. Ils « oublient » tout simplement que la classe ouvrière et ses alliés doivent, avant d'imposer une position dominante sur le plan économique et culturel, détruire la machine d'Etat forgée par la bourgeoisie. En cela, la révolution prolétarienne est radicalement différente des révolutions démocratiques bourgeoises.

Cette « erreur théorique » n'est pourtant pas le fruit d'une mauvaise lecture des classiques ou d'une analyse scientifique

inachevée. Elle est la justification *à postériori* d'une pratique de collaboration de classes, fortement enracinée dans l'histoire du mouvement ouvrier.

Le « municipalisme »

C'est à la fin du XIXe siècle que le mouvement ouvrier se pose pour la première fois le problème de la gestion municipale. Dix ans après la Commune de Paris, le premier maire socialiste est élu à Commentry. Cette participation fait d'ailleurs l'objet de sérieux clivages dans le mouvement socialiste. Les guesdistes s'y opposent et créeront le Parti ouvrier français, en partie à cause de ces divergences. En 1892 pourtant, ils retournent leur position et le premier maire socialiste de Roubaix, Carette, est une ami intime de Jules Guesde.

Dans quel esprit participent-ils à ces premières élections municipales ? Brousse, l'adversaire de Guesde en 1881, avance un programme municipal fondé sur la nationalisation, élément fondamental pour la réalisation du socialisme.

Il réclame :

1) *« La transformation en services publics, communaux ou départementaux, des monopoles des grandes compagnies (omnibus, tramways, eau, gaz), tous ces services devant fonctionner désormais sinon gratuitement, au moins à prix de revient. »*

2) *« L'établissement d'industries municipales par la commune pour qu'en vertu de leur droit à l'existence, les travailleurs mis à pied par les crises, les grèves et les transformations de l'outillage, reçoivent du travail, et que la commune s'achemine ainsi du régime de la propriété privée au régime de la propriété publique. »*

3) *« La création de greniers, minoteries, boulangeries, boucheries, bazars et construction de maisons salubres. »*

Les guesdistes font des municipalités une première conquête vers la prise du pouvoir.

« Nous avons donc, dans le morceau de gouvernement que nous a attribué le suffrage universel, le levier avec lequel nous pourrons soulever tout un monde, le monde du travail arraché pour toujours à la domination bourgeoise. » Les tâches immédiates qu'il assigne aux municipalités ne sont pas sensiblement différentes de celles qu'il raillait dans les programmes possibilistes. *« Nous allons commencer par les cantines scolaires... Ensuite nous créerons une Bourse du travail, nous supprimerons les textes d'octroi sur les denrées alimentaires... Nous ferons des établissements de bains et des lavoirs publics gratuits. Nous allons installer des maternités, des asiles pour les vieillards et les infirmes, des refuges de nuit* (9). »

Ainsi, la tradition municipaliste s'accroche sur la théorisation proudhonnienne de la Commune de 1871 et sur « l'existence de larges fractions de la petite bourgeoisie qui tirent leur existence sociale de la gestion de l'appareil d'Etat et qui constituent pour les partis de gauche une clientèle non négligeable (10). »

Mais cette pratique, il ne faut pas l'oublier, se situe dans un environnement hostile, alors que la classe ouvrière connaît encore des conditions de vie rudimentaires. Certes, les batailles syndicales permettent de premières améliorations dans les entreprises, mais le cadre de vie, la santé, les logements et les transports se réduisent dans les quartiers ouvriers à leur plus simple expression.

Aussi, quand la SFIO affirme, en 1911, que « les socialistes peuvent accroître les garanties de bien-être et de liberté et ajouter à la puissance combative du prolétariat », ils rendent compte d'une pratique municipale perçue comme telle par les travailleurs.

Jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les municipalités ouvrières ne sont que quelques dizaines. La grande majorité des élus locaux sont du côté de la bourgeoisie, trempés jusqu'au cou dans une gestion au service de la classe dominante.

Ce n'est qu'après la guerre que le PC et le PS opèrent une réelle percée sur le plan municipal. Aujourd'hui, le PS peut se vanter d'être « le premier parti de France » en ce qui concerne le nombre d'élus.

Le PCF participe pour la première fois à des élections municipales en 1924 avec des listes pour « un bloc ouvrier et paysan ». Il tente alors d'éviter les dangers municipalistes et d'appliquer les thèses du IIe Congrès de l'Internationale communiste sur le parlementarisme. Son programme met en avant des objectifs de lutte et la dénonciation de la démocratie bourgeoise.

— « dépasser systématiquement les limites de la légalité bourgeoise en s'appuyant sur les luttes populaires et sur l'action des organes militants du parti ;

— « dénoncer l'expression caricaturale de la démocratie bourgeoise au niveau local ;

— « créer partout où c'est possible des « soviets locaux » susceptibles de mobiliser les habitants contre le pouvoir central de la bourgeoisie ;

— « mettre la compétence des sympathisants (et notamment de ceux que regroupe l'Union syndicale des techniciens) au service des municipalités conquises tout en donnant la prééminence à la

(9) Ces citations comme les données historiques de ce passage sont extraits de « Matériaux pour l'histoire politique de l'institution communale », in *Critique socialiste*, n° 26/27.

(10) Idem, p. 25.

« compétence de classe du prolétariat » sur la compétence technique des gestionnaires municipaux »

Mais déjà, le PC se pose en gestionnaire. Sa pratique municipale sera même critiquée comme « droitière » par l'IC. A l'inverse, le cours gauchiste du début des années trente donnera lieu à des batailles spectaculaires entre les élus communistes et le pouvoir central : élections annulées, révocations par le préfet, arrestations, etc.

La politique « classe contre classe » les pousse souvent dans l'illégalité. Pendant cette période, le PC n'a que huit municipalités autour de Paris. Avec la constitution du Front populaire, il entre dans une vingtaine d'autres. Mais déjà, le cours réformiste, imposé par l'Internationale stalinienne, enfonce de plus en plus ses élus dans les tâches gestionnaires.

La place politique du PC dans le mouvement ouvrier, ses liens avec l'URSS vont, malgré toutes ses professions de foi, cantonner ses municipalités dans des sortes de ghettos. Cela est encore très sensible lors de la guerre froide, d'autant plus que le PS passe le plus souvent ses alliances avec la droite.

Deux traditions

Pour la première fois en mars 1977, le PC et le PS se retrouveront dans la plupart des villes de plus de 30 000 habitants, sur des listes communes. Les polémiques autour de la répartition des sièges, les quelques exceptions comme Marseille, Aix et Laval, montrent s'il le faut, que les traditions municipalistes des deux principaux partis ouvriers demeurent déterminantes dans leur choix sur ces questions. Et par-delà les conflits d'intérêts matériels, ce sont deux héritages assez divergents qui s'opposent.

Le PS, qui a longtemps pratiqué l'alliance avec les principaux partis bourgeois (radicaux, UDR, centristes) au plan local, assume une tradition de collusion avec le grand patronat, dont la municipalité de Marseille demeure l'exemple. Defferre, qui se présente en mars avec un petit patron (Genoyer) sur sa liste, est un expert en clientélisme et en courbettes devant la grande bourgeoisie. Comment aurait-il pu, sinon, « décrocher » l'installation d'un complexe sidérurgique à Fos-sur-Mer ? Le CERES classe en trois catégories les élus du PS : ceux qui choisissent le terrain de la droite, c'est-à-dire « la compétence apolitique », ceux qui gèrent en fonction d'impératifs sociaux, et les partisans d'une stratégie de « contre-pouvoir ».

Dans le premier cas, il cite un maire des Hauts-de-Seine qui dit *« ne pas confondre les orientations du programme municipal et la gestion locale. Les orientations sont un choix politique, au sens*

général du terme. La gestion municipale est neutre. » Ces notables socialistes n'ont pas d'autre souci que d'équilibrer leur budget pour conserver leur électorat. Ils interviennent le moins possible dans la vie économique et sociale de la commune, ne prennent pas parti dans la lutte des classes. Ou, lorsqu'ils le font — on l'a vu à Marseille et à Besançon —, ils agissent souvent *contre* les luttes ouvrières. Telle est la sanction pratique d'une politique d'alliance « tous azimuts » qui s'oriente plutôt à droite.

Les maires « sociaux » gèrent aussi, mais choisissent explicitement de défendre *d'abord* les travailleurs. Le prototype en est, selon le CERES, Henri Sellier, ministre du Front populaire, maire de Suresnes de 1919 à 1941. *« Son œuvre a été remarquable, quantitativement et qualitativement. Il comprit immédiatement tout le parti qui pouvait être tiré de la loi créant les offices d'habitations à bon marché, si l'on construisait selon un plan et non de façon anarchique, comme c'était généralement le cas de la banlieue parisienne ; il constitua à cet effet des réserves fôncières à Suresnes, Stains, Châtenay, Plessis (au total près de 400 ha), permettant de bâtir des ensembles urbains cohérents. Il dota ces logements d'équipements scolaires et sanitaires d'avant-garde (maternelles et jardins d'enfants, solarium et salles de jeu, cabinets médicaux, bains-douches et même piscine). Toute cette œuvre fut couronnée en 1935 par l'Ecole de plein air. Il fit également appliquer des méthodes nouvelles d'enseignement, telles la lecture globale dès 1924, l'audio-visuel, les classes d'orientation. Une œuvre aussi importante fut accomplie en matière de santé* (11). »

Les partisans des contre-pouvoirs, adhérents du GAM, cultivent, toujours selon le CERES, beaucoup d'illusions. Ils affirment dans leur manifeste que « peu à peu les choses changent, les objectifs s'étendent à des revendications de contrôle, de pouvoir... En changeant les rapports de forces, ces moyens d'action dessinent déjà une nouvelle légalité, fondée sur l'intérêt du plus grand nombre. »

Cette classification, si elle donne une bonne photographie des différentes sortes d'élus socialistes, esquive le problème de fond. Elle décrit plus l'évolution de l'image de marque qu'ils se sont donnée, que la réalité de la politique municipale du PS. L'auteur de l'article cité note d'ailleurs en bas de page l'exemple de Marseille, *« passée d'une première phase apolitique à une seconde phase sociale et ... peut-être bientôt à une politique globale socialiste. »*

Le PS a hérité de cette histoire une bureaucratie de notables plus liés à l'appareil d'Etat bourgeois qu'aux travailleurs. Ils constituent un élément décisif du parti. Leur politique municipale, leur rapport avec

(11) *Repères*, janvier 1976.

...ET DANS 15 ANS VOUS AUREZ UN MAGNIFIQUE ESPACE VERT...
FORCADELL

l'électorat sont plus fondés sur le clientélisme que sur la lutte commune contre le pouvoir. Guidoni décrit la situation dans la vieille SFIO avant les élections de 1971 : *« Dans de nombreux cas (Alduy à Perpignan est sans doute le plus typique), c'est à la position personnelle d'un maire qui se trouve être socialiste, que tient l'existence du parti. Trahit-il, comme Gagnain à Villeurbanne, le parti disparaît totalement ... Les mairies, c'est pour le PS l'essentiel des moyens, des hommes, des influences. C'est la réalité de la politique dans toutes les villes de France. C'est, « à la limite, la seule affaire sérieuse. »* (12). Cette réalité se sanctionne par des alliances. En 1965, sur 159 villes de plus de 30 000 habitants, le PS est absent dans 9 d'entre elles. Dans 14, il gagne sur des listes homogènes. Dans 82, il s'allie avec le PCF, le PSU ou les radicaux, et dans 54, il se retrouve avec la droite (centristes et parfois UDR), soit avec un maire socialiste (Marseille, Lille, Toulouse), soit derrière un maire de droite (Nantes, Rouen, Nancy).

Dans le cas des municipalités les plus modernes, comme Grenoble par exemple, ces notables s'appuient sur des comités ou unions de quartiers, qui permettent de démultiplier les responsabilités et d'amortir les conflits. Ils réussissent ainsi à dégager une base sociale plus large (nouvelle petite bourgeoisie radicalisée, etc.

Le PC assume une tradition différente, non qu'il n'ait jamais collaboré avec des « personnalités progressistes » représentant la bourgeoisie locale, mais son relatif isolement (du fait des alliances du PS) et ses liens avec la classe ouvrière l'ont contraint à d'autres attitudes.

Traditionnellement, les élus communistes se sont efforcés de gérer dans le sens social la pénurie imposée par les tutelles. Sur le plan du logement, de la culture, ils ont favorisé des équipements et des réalisations profitant d'abord aux travailleurs. Ils construisent par exemple des HLM plutôt que des villas individuelles. Mais ces choix se sont aussi conformés à la politique générale du parti, défenseur de la culture « au-dessus des classes », du sport neutre, etc.

De plus, ses choix stratégiques quant aux alliances de classe, la politique du XXIIe COngrès pour « l'union du peuple de France » l'amènent depuis des années à une politique de la main tendue en direction des classes moyennes. On construit de plus en plus de cités pavillonnaires dans les municipalités communistes. Historiquement, ces municipalités diffèrent de celles dirigées par le PS, en raison des liens organisationnels entretenus par le parti avec la classe ouvrière. Est-ce à dire que, comme l'écrit le maire communiste de Choisy-le-Roi, qu'il *« associe effectivement les intéressés* à l'élaboration *des décisions», « au contrôle de leur application »* (13) ? C'est aller bien vite. Les liens des élus communistes avec les travailleurs passent essentiellement par le biais des associations, des syndicats, de comités de défense d'intérêts particuliers, qui sont en général

dominés et manipulés bureaucratiquement par la fraction communiste. Ce qui réduit le plus souvent le contrôle à des mots, et les mobilisations à des pétitions. Le maire de Choisy reconnaît lui-même les difficultés de mobilisation des habitants : *« Je constate seulement que nous n'avons pas réussi pleinement à faire du bulletin municipal un organe suscitant la participation de la population à notre gestion, un organe de* dialogue vivant *entre la municipalité et la population (p. 69). »* Et quand des comités de quartier existaient avant la victoire de la gauche, le PC, une fois à la mairie, a bien du mal à s'y investir. Il se méfie. Harris et Sédouy relatent le cas de Nîmes. *« Il y a 34 comités de quartier créés depuis des dizaines d'années et nés de très anciens comités des fêtes. Ces comités ont été la bête noire de toutes les municipalités, parce qu'ils constituaient une sorte de forum permanent où toutes la gestion de la ville était passée au crible. Ce sont eux qui, pour une bonne part, ont fait perdre la mairie à la droite. Une fois au pouvoir, les communistes, qui en étaient pratiquement absents, ont décidé de travailler avec ces comités. Ils ont dû « sortir de leur coquille », mais cette inscription dans le monde extérieur n'est pas à la portée de tous les militants. »* (14) Les relations bureaucratiques entre les élus communistes et les organisations de masse des travailleurs autonomisent les élus dans leur gestion. Les travailleurs ne peuvent les contrôler. Ce qui est d'ailleurs théorisé depuis longtemps par le PC, qui *respecte* le cadre légal et les *fonctions* qu'il crée. Un maire est un maire. C'est lui qui décide. Il écoute son électorat, mais il est le seul juge. *« La décision finale,* écrit F. Dupuy, *reste toujours du ressort des élus locaux eux-mêmes»* (p. 61). Ce qui donne un tout autre sens à la bataille pour « l'autonomie des collectivités locales » et renforce l'opportunisme municipal du parti. Ceci est particulièrement sensible dans la politique de logement depuis la Deuxième Guerre mondiale. La revue *Place*, qui étudie cet exemple (15), en tire des conclusions ultra-gauches, mais elle décrit bien l'alignement du PC sur les grands choix de la bourgeoisie en ce domaine :

« Le grand Parti des travailleurs » va, dans ce domaine comme au plan général, participer activement à la politique de recontruction nationale et de modernisation de la France bourgeoise. *Or, ceci ne sera pas sans effet sur sa base de classe. En effet, produire et gérer des cités HLM c'est :*

(12) P. Guidoni : *Histoire du nouveau Parti socialiste.*

(13) *Etre maire et communiste*, F. Dupuy, Calman-Levy.

(14) *Voyage à l'intérieur du PC*, p. 324, Editions du Seuil.

(15) Numéro 2, automne 1975.

1. Constituer des offices pùblics, des services d'études municipaux, donc se doter d'un énorme appareil de contrôle et de conception de la production de logements et de l'urbanisme où travaillent des cadres moyens ou supérieurs rétribués comme tels.

2. Entrer dans le jeu défini par le pouvoir en la matière, c'est-à-dire produire du logement social suivant les normes fixées par la bourgeoisie, au prix et en nombre fixés par elle. On sait que 30 % des Français ne peuvent accéder au loyer HLM trop élevé pour eux. Le logement social est donc réservé aux couches d'ouvriers qualifiés (français !) et aux employés. Pour tous les autres, vieux, travailleurs, immigrés, OS, il y a le foyer, caserne, la cité de transit ou d'urgence (quand ceux-ci ne sont pas détruits pour rentabiliser le sol par le fameux logement dit social).

« Ces deux mouvements : une clientèle de cadres employés par les municipalités directement ou indirectement, une population appartenant à des couches sociales et à des classes d'âge précises, amènent, de 1950 à aujourd'hui, le Parti communiste à devenir le meilleur spécialiste de la gestion de la force de travail en dehors de l'usine. »

L'opportunisme municipal du PC, s'il prend d'autres voies que celui des socialistes, débouche également sur une pratique de collaboration de classes. Que ce soit pour attirer des industriels qui ont tendance à fuir les communes dominées par le PC, ou que ce soit pour gagner des voix dans les couches sociales « anti-monopolistes », les élus communistes vont, avec une armada de technocrates, en bons gestionnaires, utiliser toutes les astuces pour équilibrer leur gestion.

Ceci est particulièrement sensible dans les communes gagnées ces dernières années, et se contrétise par des alliances locales douteuses. Le PC a lui aussi ses « personnalités » sur ses listes municipales.

Reste que dans ses proclamations de foi, il insiste beaucoup sur la lutte. Dans un récent numéro de *France nouvelle*, le maire de Nanterre explique : *« Ne pas gérer la crise, cela signifie donner un contenu social maximum à la gestion municipale et cela surtout en période de crise : c'est faire de la municipalité un point d'appui pour la lutte des travailleurs contre la crise. Cette position n'est pas négative, elle signifie gérer, mais dans un sens social bien précis. »* (16) Le maire de Choisy-le-Roi déjà cité, précise : *« La population peut être associée à l'action de la municipalité et peut venir appuyer cette dernière. (p. 71) »*

Les communistes font de cette question un leitmotiv.

Qu'en est-il exactement ? Sans entrer dans le détail des situations, il est vrai que le PC présente ses municipalités comme une

(16) 10 janvier 1977, p. 10.

FORCADELL

sorte de « syndicat de défense des populations » et qu'il agit en conséquence. Il faut cependant en préciser les limites, liées à l'opportunisme municipal étudié plus haut. Du fait des liens bureaucratiques qu'il entretient avec les diverses associations représentant la population de la commune, le PC s'efforce de contrôler ces luttes, les contient dans un cadre légal, les dirige toujours vers l'appui aux élus. Ce sont ces derniers qui, en dernière analyse, du fait de leur place dans l'institution, peuvent le mieux agir. Donc, chaque fois qu'une lutte dépasse ce cadre, il tente de la récupérer pour la canaliser. S'il échoue, il fait tout pour la briser. Cela aboutit quelquefois à des réactions scandaleuses (licenciements d'employés communaux, retraits de crédits, etc., et toujours à un respect scrupuleux de la légalité. On ne va pas trop loin.

La stratégie d' « Union du peuple de France » débouche ici sur la défense du « citoyen ». La municipalité représente les travailleurs certes, mais aussi toute la population. Elle passe donc de multiples compromis avec la moyenne bourgeoisie, les petits commerçants, etc. Elle lutte contre les tutelles, fait des démonstrations politiques sur telle ou telle contrainte imposée par le pouvoir central, mais vote de plus en plus souvent le budget. D'ailleurs, un des points de l'accord du 26 juin 1976 entre le PC et le PS stipule que, dorénavant, les communistes assumeront la solidarité de gestion.

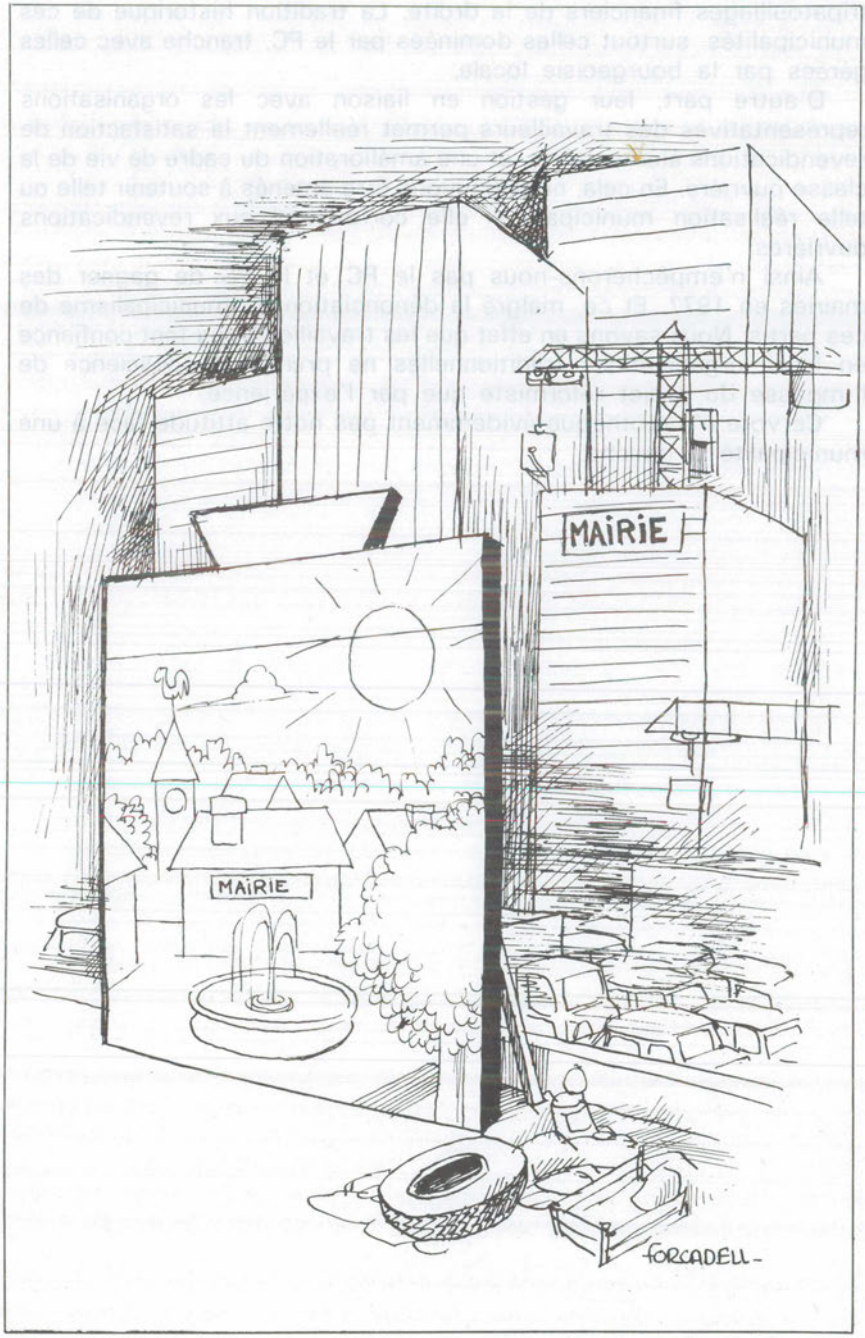
En conclusion donc, quand le PC s'engage sur le terrain des luttes urbaines avec ses élus, il le fait en conservant minutieusement les limites légales de ces actions.

Mais son implantation ouvrière sur les lieux de travail ou d'habitation, l'engagement de ses militants dans la défense quotidienne des revendications — que ce soit par l'intermédiaire de la CGT ou de la CNL — restent déterminants. Ils expliquent ce lien particulier entretenu par ses élus avec leur électorat, lien différent de celui tissé par le PS. Et ce, même si depuis plusieurs années, sa gestion communale ressemble de plus en plus à celle des socialistes.

Un acquis de la classe ouvrière

Caractériser le réformisme municipal comme une politique active de collaboration de classes doit-il nous amener à situer sur le même plan les municipalités de droite et celles dirigées par le PC et le PS ? Nous ne le croyons pas. Et c'est pour cela entre autres, que les révolutionnaires voteront au deuxième tour pour les listes PC-PS. Cela tient à deux raisons essentielles, qui découlent de ce que nous venons d'écrire.

D'une part, les municipalités ouvrières sont effectivement vécues par la masse des travailleurs comme des « acquis » contre les


MAIRIE
MAIRIE
FORCADELL

tripatouillages financiers de la droite. La tradition historique de ces municipalités, surtout celles dominées par le PC, tranche avec celles gérées par la bourgeoisie locale.

D'autre part, leur gestion en liaison avec les organisations représentatives des travailleurs permet réellement la satisfaction de revendications élémentaires, et une amélioration du cadre de vie de la classe ouvrière. En cela, nous pouvons être amenés à soutenir telle ou telle réalisation municipale si elle correspond aux revendications ouvrières.

Ainsi n'empêcherons-nous pas le PC et le PS de gagner des mairies en 1977. Et ce, malgré la dénonciation du municipalisme de ces partis. Nous savons en effet que les travailleurs qui font confiance en leurs organisations traditionnelles ne prendront conscience de l'impasse du projet réformiste que par l'expérience.

Ce vote n'hypothèque évidemment pas notre attitude face à une municipalité d gauche.

III. Municipales et contrôle ouvrier

Qui veut lancer un maire aux prochaines élections comme d'autres lancent une marque de lessive sait, s'il consulte les instituts de marketing politique, qu'un des meilleurs slogans est le « pouvoir local ». Giscard lui-même en parle. Il n'y a plus une formation politique qui ne veuille associer les « citoyens » à la gestion de leur cadre de vie.

Certaines municipalités de droite sont même allées plus loin que les discours électoraux. Elles ont suscité des commissions ou comités de quartiers ouverts à la population.

Ainsi Stasi, à Epernay, invite des représentants des comités de quartiers dans des commissions extra-municipales. On les consulte sur les projets d'équipement du quartier. Mais ces comités ressemblent plus à des rassemblements de coteries qu'à des organes populaires. Stasi y puise ses candidats, les apprentis notables y font leurs premières armes. De plus, précise le maire d'Epernay, *« s'il est souhaitable d'associer ces divers comités à tous les niveaux, il est entendu que ce sont les élus qui décident »* (17).

De même, les six comités de quartier impulsés par Baumel (UDR) à Rueil-Malmaison sont des peaux de chagrin bourrées d'arrivistes, rien de plus. Ils ne sont d'ailleurs habilités qu'à discuter de la largeur des trottoirs, des ampoules à remplacer dans les feux rouges, etc.

Quand la droite se met à pratiquer le « pouvoir local », elle cherche à intégrer ses électeurs, à les associer aux responsabilités pour les neutraliser. Cela va des invitations des « leaders » des associations aux manifestations officielles et aux vins d'honneur jusqu'à ces comités sans aucun pouvoir.

De telles initiatives sont désertées par les travailleurs. Forme moderne du clientèlisme, elles cherchent à récupérer une première prise de conscience sur les problèmes urbains. Le succès électoral du slogan sur le pouvoir local traduit cependant l'ampleur des mécontentements qui traversent aujourd'hui la société sur les questions du cadre de vie. La division travail/habitat, l'enfer des cités-dortoirs, les transports, la déportation des travailleurs dans les banlieues pour cause de rénovation, le manque d'équipements collectifs (écoles, crèches, santé, notamment) ont pris ces dernières années une telle acuité que des luttes commencent à mobiliser les travailleurs sur ces questions. Encore diffus, ce mécontentement est devenu une exigence omniprésente.

La bourgeoisie y répond, comme nous l'avons souligné, par la centralisation du pouvoir et des tentatives d'intégration. A l'évidence,

(17) Cités dans *Autrement*, n° 6/7, contre-pouvoir dans la ville, p. 127.

elle échoue. Et ce sont les réformistes qui, par leur pratique municipale, ont le mieux réussi à intégrer cette prise de conscience.

Dans une situation de montée révolutionnaire, alors que la classe ouvrière commence à disputer le pouvoir central à la classe dominante, les exemples du Chili, du Portugal, de l'Italie ou de l'Espagne ont montré, à des degrés divers, que les masses ouvrières s'investissent aussi sur ce terrain. C'est peut-être une originalité des situations pré-révolutionnaires des années 70 que la naissance de formes d'auto-organisation sur le lieu d'habitat, avant même souvent, le lieu de travail. Les modifications structurelles de la société capitaliste au troisième âge y sont évidemment pour quelque chose (division habitat/travail, nouveaux besoins, élévation global du niveau culturel des masses ,nouvelles techniques, etc. Mais il faut y voir aussi un terrain privilégié pour contourner l'obstacle que constitue, pour l'avant-garde large, la domination des réformistes dans les entreprises. Ces remarques, ajoutées à la pratique des réformistes dans les municipalités, posent aux révolutionnaires un problème nouveau : comment intégrer les luttes urbaines à celles de la classe ouvrière contre le système capitaliste ? Quelles revendications de contrôle ouvrier peuvent unifier les luttes dans l'entreprise et sur le lieu de résidence ? Comment articuler la présence dans les luttes sur ces terrains et une participation éventuelle aux institutions communales ?

A partir du moment où l'on considère que les mobilisations sur le cadre de vie peuvent et doivent participer du combat révolutionnaire, il faut discuter ces questions. Un gros retard existe en France sur cette réflexion. Sans prétendre le combler, nous ferons quelques remarques pour amorcer le débat.

L'illusion du contre-pouvoir local

D'abord créé par des militants du PSU, les GAM (Groupes d'action municipale), dont les dirigeants ont rejoint le PS lors des Assises pour le socialisme, se sont faits les champions du « contrôle par les travailleurs des municipalités ». Ils définissent ainsi leurs objectifs : *« Le pouvoir n'est jamais un but en soi, mais un moyen de diffuser une information sans restriction, de donner un point d'appui aux luttes et de démontrer qu'une autre façon de vivre la démocratie est possible. »* Ainsi *« l'occupation de ces institutions ne vaut la peine que dans le cadre d'un bon rapport de forces extérieur. Même si des élus ayant adopté leur démarche sont présents dans les mairies, les GAM doivent demeurer des groupes d'animation et de contestation. Ils doivent veiller à ce que la majeure partie des militants du groupe, et notamment les animateurs, demeurent extérieurs à l'équipe municipale, et continuent à jouer leur rôle de « contre-*

JE VIENS DE POSER LA PREMIÈRE PIERRE DE VOTRE FUTURE CRÈCHE...
FORCADELL

pouvoir » avec toutes les organisation démocratiques d'usagers de la ville. Cette conception de « soutien critique » à laquelle tiennent beaucoup les GAM est d'autant plus importante à leurs yeux qu'elle devrait s'appliquer à un autre niveau, si la gauche prend le pouvoir d'Etat » (18) !

Confrontées à la pratique, ces affirmations deviennent souvent des formules creuses. Mais elles renvoient aussi à une conception du contrôle des institutions, caractéristique du réformisme de gauche. Pour l'analyse d'une pratique à long terme des théories du GAM, il suffit de se pencher sur l'exemple de Grenoble. Devenue le meilleur exemple de gestion socialiste pour la campagne 1977, « l'expérience de Grenoble » a été impulsée et théorisée par Hubert Dubedout, aujourd'hui député socialiste, fondateur des GAM de l'Isère. En douze ans de gestion, les GAM ont voulu y « institutionnaliser le dialogue » en s'appuyant sur les unions de quartiers. *« Les élus ne se contentent pas d'assister aux assemblées générales des unions de quartiers pour enregistrer les doléances et défendre les choix de la municipalité. Ils participent de plus en plus à des réunions de travail où sont préparés, en commun, les projets d'équipement de quartier. »* (19) Un comité de liaison des unions de quartiers s'est constitué en association fédérative. Il discute sur les problèmes d'ensemble de la ville. Certains équipements collectifs sont « autogérés » par les habitants du quartier. Le budget de la ville est présenté publiquement.

Cette pratique a permis à l'équipe Dubedout d'acquérir une assise de masse dans les quartiers, surtout lors des premières années de sa gestion. Il profite aussi du boom économique de la fin des années soixante-début soixante-dix, qui modifia profondément la structure industrielle de la région grenobloise. Le tableau ci-dessous montre sur quelle base sociale vivent les unions de quartiers de Grenoble.

Répartition des adhérents aux unions de quartiers par catégories socio-professionnelles

Catégories socio-professionnelles	Adhérents aux unions de quartiers	Population grenobloise
I. Industriels, gros commerçants, prof. libérales, cadres supérieurs.	45 %	11 %
2. Artisans, petits commerçants.	12 %	8 %
3. Cadres moyens, employés.	40 %	33 %
4. Contremaîtres, ouvriers, personnel de service.	3 %	48 %

La classe ouvrière proprement dite en est donc exclue. Ces dernières années, plusieurs responsables de la mairie se sont également plaints de la faible participation à la vie de ces réunions. Plus généralement, l'organisation multiclassiste par « unité de voisinage », dans le cadre des institutions bourgeoises, aboutit à transformer ce qui devrait être des structures de « contre-pouvoir » en « structures tampon ». La municipalité grenobloise a embauché dans les quartiers une multitude de « travailleurs sociaux » dont la tâche d'animation se réduit, en fin de compte, à désamorcer les mécontentements. Réceptacle des problèmes, les structures de voisinage doivent les résoudre dans le cadre de la pénurie imposée par les tutelles. En dernière analyse, c'est toujours la mairie, avec son chapelet de technocrates, urbanistes et autres, qui décide. A chaque fois qu'un mouvement de masse s'est développé hors de ce jeu institutionnel — ce fut le cas pour les femmes et les émigrés —, on les a déclarés non représentatifs. Et en fin de compte, les réformistes se sont adossés à la mairie pour les briser.

L'expérience de Grenoble, comme d'autres tentées dans un environnement moins favorable pour les GAM, dissipe les illusion du contre-pouvoir local. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le PS essaie de reconvertir tous ses notables à partir de cet exemple. Il espère ainsi élargir sa base sociale et capter la radicalisation de la moyenne et petite bourgeoisie sur les questions urbaines.

Le contrôle ouvrier

L'erreur fondamentale des GAM consiste d'abord dans l'idée d'un contrôle des travailleurs sur les institutions bourgeoises. C'est ne pas comprendre leur rôle dans l'appareil d'Etat. Nous avons caractérisé, dans la première partie de cet article, la municipalité comme ramification de l'appareil d'Etat. Il faut y ajouter que comme toutes les institutions, elle s'enracine dans la division du travail. Elle joue alors un rôle mystificateur fondé sur la division entre le public et le privé, le politique et l'économique. Ce rôle est accentué dans la France contemporaine par la division spatiale entre le lieu de production et celui d'habitation.

L'institution communale n'est donc pas un instrument neutre soumis au bon vouloir de la classe dominante qu'il suffirait de

(18) R. de Caumont, in *Autrement*, opus cité, p. 156 et suivantes.

(19) *L'Expérience de Grenoble*, Editions ouvrières, 1971, p. 147.

(20) *L'Expérience de Grenoble*, opus cité, p. 144.

contrebalancer par une mobilisation suffisante des classes dominées. Elle est, comme l'ensemble de l'Etat, *« la forme par laquelle les individus d'une classe dominante font valoir leurs intérêts communs et dans laquelle se résume toute la société civile d'une époque ; il s'ensuit que toutes institutions communes passent par l'intermédiaire de l'Etat et reçoivent une forme politique »* (Marx dans *l'Idéologie allemande*). C'est pourquoi les réformistes sont contraints à la cogestion lorsqu'ils participent aux municipalités. Celle-ci serait concevable si elle passait *après* les impératifs de la mobilisation et de l'auto-organisation des travailleurs. Mais, au contraire, le PC et le PS ont subordonné ces mobilisations à la gestion des communes.

En constituant des « contre-pouvoirs » et en voulant les institutionnaliser, les GAM ont subi les mêmes contradictions et aboutissent au même résultat. Institutionnaliser le contrôle des travailleurs, c'est, dans la société capitaliste, le vider de son contenu subversif et anti-capitaliste. C'est, qu'on le veuille ou non, le transformer en cogestion.

Dans l'entreprise comme sur le lieu d'habitation, à partir du moment où la classe ouvrière s'organise et se mobilise pour mettre son nez dans les affaires qui décident de son sort, elle introduit un déséquilibre fondamental. Ce contrôle ne peut fonctionner selon les règles de la démocratie bourgeoise et du suffrage universel. Il est fondé sur la mobilisation de masse, la démocratie ouvrière et le rapport de forces. Il met à nu et conteste la contradiction fondamentale du système. On ne peut institutionnaliser durablement un tel désiquilibre. Il faut que l'une ou l'autre des parties cède.

Ainsi, pas plus qu'on ne peut envisager un contrôle sur les institutions bourgeoises, l'idée de la « démocratisation » de ces mêmes institutions est une mystification. Elle occulte, une fois encore, leur caractère de classe et leur enracinement dans le mode de production capitaliste. L'activité de contrôle du prolétariat et de ses alliés dans la société capitaliste n'a pas pour but d'injecter un peu plus de démocratie dans l'appareil d'Etat bourgeois. Quand le prolétariat défend des libertés démocratiques, quand il se mobilise pour pouvoir en imposer d'autres à la bourgeoisie, il le fait dans le but d'accroître ses possibilités d'action. On ne doit jamais confondre ces libertés avec les institutions bourgeoises qui sont censées les représenter. Le but du contrôle ouvrier est, en unifiant la classe ouvrière sur des objectifs clairs, d'accroître ses niveaux d'organisation, *indépendamment de l'Etat bourgeois*. Ainsi, ne s'agit-il pas de contrôler l'Etat bourgeois, mais de se donner les moyens pour construire *un autre pouvoir*, concurrent, qui ne se stabilisera qu'après la destruction du premier. La question de la « démocratie locale » prend donc un tout autre sens. Il s'agit pour la classe ouvrière de se donner les moyens de prendre en mains ses propres affaires, et partant, de mettre son nez dans tout ce qui est habituellement du domaine des institutions bourgoises. Il

s'agit de dresser au niveau local, *comme à l'échelle nationale*, les bases d'un autre Etat.

Les luttes urbaines ne peuvent s'intégrer dans cette bataille que si elles sont liées organiquement à celles menées par la classe ouvrière sur le lieu de production.

On peut donc s'étonner lorsque le PSU juge « déterminant » le rôle des collectivités locales dans la « transition au socialisme » (Charte communale, page 17). Ne cède-t-il pas aux illusions municipalistes lorsqu'il écrit : *« C'est notamment à partir des communes, lieu de regroupement des travailleurs et des citoyens, que la coordination des comités ou conseils de travailleurs pourra s'effectuer. Il est donc important que, dès maintenant, les municipalités soient conquises par le mouvement ouvrier : la présence d'élus révolutionnaires se justifie dans cette perspective. »* (Résolution du conseil national, septembre 1976.)

Il maintient au moins une grosse ambiguïté sur les possibilités d'action dans les institutions bourgeoises. Il sous-estime l'affrontement nécessaire. Il est plutôt probable que dans une situation révolutionnaire, alors que se posera centralement la question du pouvoir pour la classe ouvrière, les institutions démocratiques bourgeoises deviendront le repère de la réaction. Les réformistes, qui dans de telles circonstances se font toujours les meilleurs défenseurs de l'ordre bourgeois, en feront le point d'appui, non des luttes ouvrières, mais du conservatisme social. C'est du moins ce qu'il ressort de l'ensemble des expériences révolutionnaires de ces cinquante dernières années. Après l'Allemagne des années 20, où le SPD s'installa dans l'Etat bourgeois, son armée et ses institutions, contre les conseils ouvriers, après la révolution espagnole où les staliniens démantelèrent les conseils de milice pour mettre à leur place des municipalités, après le Chili et le Portugal, il n'y a pas de doute à se faire. La manière dont le gouvernement Soares s'est opposé aux commissions de moradores, à partir des municipalités, est suffisamment en mémoire pour lever toute illusion sur ce point.

Ces questions clarifiées, reste à définir comment, dans la situation politique actuelle, il est possible en France d'engager des luttes sur le cadre de vie, qui unifient la classe ouvrière et ses alliés et favorisent leur auto-organisation. C'est à quoi s'attacheront les révolutionnaires dans leur campagne municipale et, plus généralement, dans leur pratique sur ces terrains. Ils distinguent des objectifs de lutte sur le logement, la santé, les transports, l'écologie, etc. qui, s'ils permettent la mobilisation des couches sociales plus larges que la classe ouvrière, doivent partir des intérêts de cette dernière. Pour cela, une double action est nécessaire : dans les organisations syndicales ouvrières, pour qu'elles intègrent ces problèmes ; dans les organisations qui luttent sur ce terrain pour qu'elles lient leur combat à celui des syndicats dans les entreprises.

Les formes d'auto-organisation, les organes de mobilisation et de contrôle qu'ils impulsent sur le lieu de travail ou d'habitation ont pour but, en soudant l'unité de la classe ouvrière et de ses alliés, de préfigurer un autre pourvoir, alternatif à celui de la bourgeoisie. Ils ne s'articulent pas aux institutions bourgeoises. Ils ne les complètent pas. Ils doivent, sur la base d'une mobilisation de l'ensemble des travailleurs, devenir des points d'appui pour la centralisation d'un nouvel Etat, pour la destruction de celui de la classe dominante. Par ses actions de contrôle sur la production, sur les transports, les conditions de vie et de santé, le prolétariat se retourne contre les institutions bourgeoises. Il pose les premières pierres d'une autre société, fondée sur la démocratie ouvrière

Le 26 janvier 1977
Jean-Yves Touvais
Maurice Arnold