



# Les accords de coalition dans une municipalité d'union de la gauche

## Contribution à l'étude de la régulation des rapports coalitionnels

Nicolas Bué

DANS **POLITIX** 2009/4 n° 88 , PAGES 105 À 131

ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0295-2319

ISBN 9782804105235

DOI 10.3917/pox.088.0105

Date de mise en ligne : 01/02/2010

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politix-2009-4-page-105?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# Les accords de coalition dans une municipalité d'union de la gauche

## Contribution à l'étude de la régulation des rapports coalitionnels

Nicolas Bué

**Résumé** – Les accords de coalition sont souvent présentés comme le principal dispositif de régulation des rapports entre les représentants des partis qui se sont alliés dans une coalition de gouvernement. Trois types de fonctions leur sont ainsi assignés par les chercheurs qui les étudient : une fonction communicationnelle, une fonction d'élaboration de l'agenda et une fonction de réduction des conflits. Partant d'une discussion critique de ces travaux, cet article vise à éclairer les conditions et les modalités de leur mobilisation par les acteurs politiques coalisés. Il s'appuie pour cela sur l'étude de cas, à dominante ethnographique, de la coalition d'union de la gauche qui a gouverné la ville de Calais de 1971 à 2008. L'analyse du contenu et des usages pluriels des contrats montre que ces derniers constituent à la fois des cadres et des enjeux pour les négociations au sein du gouvernement de coalition. Leur présentation sous la forme d'un contrat écrit tient aux propriétés que les acteurs prêtent à celle-ci, à savoir une capacité à réduire les incertitudes et les risques inhérents à l'association coalitionnelle tout en y préservant des marges de manœuvre. Ils sont ainsi marqués par une tension qui leur est constitutive, entre le flou qui les caractérise et le jeu dont ils font l'objet.

Les accords ou contrats de coalition<sup>1</sup> sont de plus en plus répandus : plus de 80 % des gouvernements de coalition des années 1990 y auraient eu recours contre un tiers dans les années 1940. Peu connus en France, ces accords y sont pourtant assez fréquents : huit des dix-sept gouvernements de coalition formés entre 1958 et 2000 en auraient signé un<sup>2</sup>. Ils existent aussi au niveau local. Dès la préparation des élections municipales de 1971, la fédération PCF du Pas-de-Calais distribuait à ses sections des « protocoles d'accord » en vue de la constitution de listes d'union avec le Parti socialiste.

Ces accords sont récemment devenus des objets d'analyse de la science politique internationale, dans le sillage des travaux novateurs sur la « gouvernance » des coalitions<sup>3</sup>. Les accords y sont définis comme « *the most authoritative document that constraints party behaviour* »<sup>4</sup>, « *the written documents containing all kinds of intentions on policy* »<sup>5</sup> et « *the "contracts" that define the set of political offices to be filled, the perquisites and favours to be distributed, the mechanisms of governance, and the public policies to be conducted. The purposes of coalition agreements are typically to contain conflict within the coalition and to coordinate government policy* »<sup>6</sup>. Certains sont négociés avant l'élection, d'autres après, lors de la formation du gouvernement. Ainsi, tels qu'étudiés, les accords désignent-ils l'ensemble des engagements négociés et pris par écrit par les responsables de partis lors de la constitution d'une coalition de gouvernement ; ils ne renvoient ni à un contenu précis ni même à un terme précis (« contrats », « charte », ou même « manifeste »), et prennent des formes variables. Certains ne sont pas publicisés.

De façon générale, ces études visent un double objectif : caractériser et expliquer l'existence et le contenu des accords (degré de complétude, caractéristiques formelles, type de dispositions consignées etc.) d'une part, établir leurs fonctions (fonction rituelle et symbolique ; élaboration de l'agenda ; évitement et résolution des conflits<sup>7</sup>) et jauger leur efficacité dans la réalisation de ces

1. Dans cet article, coalition désigne les coalitions de gouvernement.

2. Données construites sur 262 gouvernements nationaux de coalition, dans quinze pays occidentaux, de 1945 à 2000 : Muller (W. C.), Strøm (K.), « Coalition Agreements and Cabinets Governance », in Strøm (K.), Muller (W. C.), Bergman (T.), eds, *Cabinets and Coalition Bargaining : the Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford UP, 2006.

3. Outre l'ouvrage de référence sur le sujet (Strøm (K.), Muller (W. C.), Bergman (T.), eds, *op. cit.*), et les références citées dans cet article, cf. Muller (W. C.), Strøm (K.), « The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies », *Journal of Legislative Studies*, 3/4, 1999 ; Moury (C.), Timmermans (A.), « Coalition Governance in Belgium and The Netherlands: Rising Government Stability Against all Electoral Odds », *Acta politica*, 41 (4), 2006.

4. Muller (W. C.), Strøm (K.), « Coalition Governance in Western Europe. An Introduction », in Muller (W. C.), Strøm (K.), eds, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford UP, 2000, p. 18.

5. Timmermans (A.), *High Politics in the Low Countries: An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*, Aldershot, Ashgate, 2003, p. 1.

6. Muller (W. C.), Strøm (K.), « Coalition Agreements... », art. cité, p. 159. Voir ce texte pour une présentation plus complète de la notion.

7. Pour une revue de littérature détaillée sur ces fonctions, cf. Timmermans (A.), *op. cit.*, p. 17 sq.

dernières d'autre part. Malgré les qualités qui les distinguent de la plupart des travaux sur les coalitions de gouvernement<sup>8</sup>, ces études restent empreintes d'un certain normativisme (*i.e.* le conflit nuit à l'efficacité gouvernementale) et d'une forme de coopérativisme (*i.e.* les acteurs cherchent à éviter les conflits). Les accords seraient ainsi signés par des acteurs rationnels négociant leurs clauses, dans une situation d'incertitude, sur la base d'un calcul coût/avantage<sup>9</sup>. Essentiellement consacrés aux coalitions gouvernementales des démocraties parlementaires occidentales, ces travaux restreignent sciemment l'analyse aux documents écrits et rendus publics qu'ils assimilent dès lors aux contrats, de façon à permettre la comparaison à grande échelle. Ce faisant, les accords étudiés sont ceux des alliances qui parviennent au gouvernement, alors qu'on peut supposer que les accords préélectoraux d'alliances non victorieuses font aussi l'objet d'usages pluriels par les acteurs partisans.

Cet article vise à discuter certains postulats, choix méthodologiques et conclusions de ces travaux autant qu'à proposer une analyse distincte des accords de coalition. Il semble par exemple qu'on ne peut *a priori* tirer des enseignements de l'analyse des parties publiques des accords sans la rapporter aux parties secrètes. Plutôt que de postuler des fonctions puis de les mesurer par l'étude de ce que les acteurs donnent à voir – au risque de reprendre leurs rationalisations et leurs stratégies de communication<sup>10</sup> –, comprendre l'économie des rapports gouvernementaux au prisme de ces accords implique d'adopter une autre posture de recherche, qui permette d'accéder aux coulisses des coalitions, aux parties secrètes et informelles des accords comme à leurs usages pratiques et aux représentations mouvantes et parfois contradictoires qui y sont associées. L'attention portée aux conditions et à la façon dont les accords sont mobilisés par les acteurs permet alors d'envisager les règles du jeu coalitionnel de façon dynamique et contingente, quand la limitation à l'écrit tend à en donner une vision figée<sup>11</sup>.

Cet article repose sur l'étude, à base ethnographique, de la coalition d'union de la gauche à direction communiste qui a gouverné la ville de Calais de 1971 à 2008<sup>12</sup>. Plus précisément, parmi les six contrats composant le corpus (soit

8. Cf. l'introduction de ce numéro.

9. Si les travaux accordent une place première à la formation des coalitions, ils n'abordent quasiment pas la négociation des contrats, sinon pour préciser qu'un accord s'inspire souvent de ceux qui l'ont précédé.

10. Muller et Strøm constatent ainsi : « *Only in a minority of countries do formal coalition agreements deal with inter-party distributions of office and competencies* ». Leur explication, à savoir l'illégitimité de tels dévoilements, souligne en creux les limites inhérentes à l'analyse des seules parties publiques des accords : « *Coalition Agreements...* », art. cité, p. 174.

11. C'est une ambiguïté des travaux de Muller et Strøm : alors qu'ils revendiquent l'originalité d'une approche qui permet de saisir la dynamique des coalitions, ces auteurs font une analyse nécessairement statique des accords (comptage des mots, mesure de la part consacrée à tel ou tel aspect des rapports coalitionnels : programme politique, répartition des postes, etc.).

12. Cette recherche repose sur l'exploitation d'archives publiques (procès-verbaux de conseil municipal, presse locale) et privées (accords passés et lettres échangées entre les partis, journaux tenus et notes prises par les responsables politiques locaux, comptes rendus de réunions internes à la municipalité et aux organisations partisanes), sur 85 entretiens menés avec des élus, des responsables de partis politiques locaux,

### La coalition d'union de la gauche à Calais

La coalition élue en 1971 était composée des seuls PCF et PS (19 et 18 élus). À partir de 1977, la coalition s'est progressivement élargie à de petits partis de gauche : radicaux (1977), écologistes (1995) et MDC (1999). Deux maires se sont succédé : Jean-Jacques Barthe (1971-2000) puis Jacky Hénin (2000-2008). Durant cette période, les effectifs et résultats électoraux des principales composantes de la coalition ont évolué : si les partis communiste et socialiste ont fortement augmenté leur audience électorale (le PCF conquiert l'ensemble des postes électifs localement décernés) et militante dans les années 1970 (de 400 à 1500 militants pour la section PCF, d'une dizaine à presque 200 pour la section PS), la configuration change à partir des années 1980. Les effectifs communistes baissent régulièrement jusqu'à 600 militants revendiqués en 2005 tandis que ceux du PS croissent jusqu'à 350 à la fin des années 1980 pour redescendre à 150 en 2005. Sur le plan électoral, les socialistes bénéficient de la décrue communiste des années 1980. Dans les années 1990 et 2000, bien qu'alternant hausses et replis électoraux, ils supplantent progressivement les candidats PCF à l'ensemble des élections, tandis que la droite voit son audience augmenter et conquiert des positions (la députation de 1993 à 1997 notamment). Les Verts, qui avaient obtenus 6,7 % des suffrages exprimés au premier tour de l'élection municipale de 1995, se scindent en 1998 : leurs élus municipaux quittent le parti et rejoignent les Alternatifs (une trentaine de militants ; moins de 1 % des suffrages aux scrutins où ils se présentent seuls).

Avec l'ouverture de l'alliance, l'entrée de l'opposition au conseil municipal (1983) et l'évolution du rapport de force PCF/PS, le PCF a dû abandonner la majorité absolue dont il disposait au conseil municipal (1989), tout en gardant une majorité relative. De ce fait, il n'atteint la majorité absolue au conseil qu'avec le soutien des petits partis avec lesquels il a établi des rapports de vassalisation – et qui disposent ainsi de ressources inespérées au regard de leur faiblesse électorale. Si les socialistes locaux sont divisés sur la stratégie d'union, une majorité pense qu'il est risqué, et impossible sans le soutien de la direction nationale, de rompre une union qui s'est institutionnalisée au fil du temps. PCF et PS ne s'opposent pas publiquement (hormis entre 2000 et 2001, lors du changement de maire), mais se concurrencent néanmoins, le PS revendiquant davantage de postes et d'influence dans les décisions publiques en raison de l'évolution du rapport de force électoral.

Les accords calaisiens sont négociés avant les élections, au moment de la constitution d'une liste d'union. Lors du premier mandat, le contrat était peu détaillé, à l'exception du programme qui lui était annexé, et les conflits interpartisans étaient rares. La rupture de l'union de la gauche au niveau national en 1977, l'évolution du rapport de force PCF/PS au profit du second et l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus au PS (les classes moyennes et enseignantes supplantent les classes populaires) se sont traduits par une conflictualisation croissante des rapports entre les deux principales composantes de la coalition. L'accumulation de conflits de 1983 à 1993 a amené les responsables socialistes et communistes à détailler davantage les contrats (sur différents plans : distribution des ressources municipales, règles de fonctionnement de la coalition, programmes politiques), en particulier à partir de celui de 1995, pour conjurer les risques prêtés au conflit (dont la perte de la mairie).

un par mandat), ce sont surtout les deux derniers (1995 et 2001) qui retiendront notre attention car leur analyse est informée par des observations directes menées en parallèle. Une étude localisée facilite en effet l'accès aux arcanes d'une coalition et permet d'en appréhender des dimensions cachées aux observateurs distants et extérieurs. Elle permet ainsi une description plus dense et une lecture plus fouillée des accords et de leurs usages, auxquelles un traitement quantitatif comparé de plusieurs centaines de cas ne peut guère procéder.

Nous voudrions ainsi montrer qu'au-delà de la permanence que suggère leur codification écrite, les contrats de coalition constituent à la fois des cadres – aux contours malléables et au contenu en constante négociation – et des enjeux de lutte intracoalitionnelle tout au long des mandats qu'ils couvrent. Dit autrement, les accords contractés sont marqués par une tension qui leur est constitutive, entre le flou qui les caractérise et le jeu dont ils font l'objet d'une part, et leur fonction officielle de cadre de référence pour l'action d'autre part. Analyser le contenu et les usages du contrat permet de montrer que le recours à la forme contractuelle tient aux propriétés que les acteurs lui prêtent, à savoir, pour l'essentiel, une capacité à réduire les incertitudes et les risques inhérents à l'association coalitionnelle tout en y préservant des marges de manœuvre. En montrant comment les accords s'articulent à d'autres rouages pratiques et règles de l'interaction entre coalisés, et en mettant au jour les logiques sociales qui les sous-tendent, cette analyse du lien coalitionnel vise à faire ressortir quelques traits saillants de la régulation des gouvernements de coalition.

## L'économie des accords de coalition

À suivre les acteurs – les coalisés et leurs opposants – comme les observateurs – scientifiques et médiatiques –, les accords de coalition seraient « un élément crucial pour comprendre le fonctionnement du gouvernement »<sup>13</sup>, la régulation des rapports coalitionnels et l'action publique produite par ce gouvernement<sup>14</sup>. Dès leur publicisation (généralement après leur signature), leur contenu est ainsi discuté au regard de leur contribution potentielle à l'« intérêt général » et à la gouvernabilité de la coalition qu'ils sont censés régir, les deux dimensions étant présentées comme liées. Ainsi, lors de la campagne pour les municipales de 2008 à Calais, dans un communiqué commun du 13 janvier

---

des fonctionnaires municipaux et des militants, et sur l'observation de l'activité municipale (réunions de commissions et bureaux municipaux en particulier) comme de l'activité des partis composant la coalition entre 2001 et 2005. Cf. Bué (N.), *Rassembler pour régner. Négociation des alliances et maintien d'une prééminence partisane : l'union de la gauche à Calais (1971-2005)*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Lille 2, 2006.

13. Moury (C.), « Les ensembles flous pour y voir plus clair : décoder les caractéristiques des accords de coalition en Europe occidentale », *Revue internationale de politique comparée*, 11 (1), 2004, p. 101.

14. Ce qu'observe aussi Arco Timmermans : « *These agreements generally are believed to be important for coalition governance* » (« *Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in Multi-party Systems* », *European Journal of Political Research*, 45, 2006, p. 264).

2008, les responsables des partis coalisés vantent-ils une union bâtie « sur la base d'un accord de gestion municipale progressiste, au service des habitants de notre ville ». Cette présentation initiale véhicule plusieurs représentations : elle suggère que l'accord est le principal dispositif de régulation de la municipalité, qu'il va fortement contraindre les actions et interactions des coalisés, et que sa mise en œuvre comme son efficacité sont en quelque sorte assurées par son existence même. Elle suppose aussi que l'accord se résume au contrat écrit, cosigné par les responsables de chaque parti à l'issue de leurs négociations, et que son interprétation ne pose pas problème. Cette vision fétichiste des accords est proche de celles des auteurs qui les étudient. La restriction de l'accord aux documents écrits qui en sont issus, qu'ils justifient par la difficulté d'accès aux sources, montre ici ses limites. Outre qu'elle ne rend pas compte des usages multiples dont les accords font l'objet, elle ne permet pas de saisir les effets induits par la présentation de l'alliance comme *contractuelle*. Pour cela, il convient de partir des usages des accords, sans se limiter à la représentation légitime qui en est donnée suite à leur signature. Sous ce jour, les contrats ressortent comme des *cadres* de l'interaction coalitionnelle et comme des *instruments* qui influencent les rapports de force en les occultant partiellement. S'ils sont globalement « appliqués », leurs usages et leurs « effets » sont donc variables. Ils s'expliquent essentiellement par les représentations qu'en ont les acteurs, leur appréhension variable de leur degré d'obligation, et par leur articulation avec d'autres modalités et normes de l'échange coalitionnel.

### ***Un cadre aux contours labiles***

En matière d'accord, il n'y a pas de règles uniformes, ni sur la longueur et le détail ni sur le contenu<sup>15</sup>. Les contrats calaisiens comptent parmi les contrats « courts ». S'ils ont évolué au gré des négociations et des calculs des acteurs, leurs usages sont restés analogues. Ils font office de cadres, au triple sens de répertoire de ressources et de contraintes stratégiquement mobilisées par les acteurs, de structure donnant sens à la situation d'alliance, et de dispositif d'ajustement des actions entreprises par les coalisés.

Telle qu'employée par les acteurs calaisiens, la notion de contrat est relativement floue, et son ambiguïté est constitutive des engagements réciproques que les partis prennent. Selon les moments et les intérêts en jeu lorsqu'il est invoqué, le contrat renvoie au seul accord écrit, à ses éventuelles annexes (le programme notamment), aux diverses obligations liées à ces engagements ou aux engagements oraux. Ainsi ses contours sont-ils constamment (re)définis dans l'interaction, tout au long du mandat qu'il doit couvrir.

---

15. De 200 à 43 000 mots selon Muller et Strøm (« Coalition Agreements... », art. cité), pour une moyenne de 3000 mots en France. Les accords calaisiens de 1995 et 2001 comptent environ 7000 mots (400 pour l'accord public, 900 pour les parties secrètes et 5700 pour le programme).

Première matérialisation de la coalition, le contrat écrit regroupe un ensemble de règles et d'engagements plus ou moins formels et obligatoires. Il contient les trois types de dispositions traditionnellement présentes dans ce type d'accord : la répartition des postes et autres trophées municipaux, des orientations et mesures d'action publique et des règles de fonctionnement de la municipalité, généralement réduites à la portion congrue. Ainsi, dans l'accord de 1989, trouve-t-on, à côté de la désignation « à l'unanimité » des adjoints, des représentants de la municipalité dans divers organismes et des membres des commissions municipales, ces deux seuls principes :

Les délégations s'engagent [...] à une solidarité de gestion, pour la totalité des élus de la liste d'Union des forces de gauche, fondée sur le respect du programme pour toute la durée du mandat. Chaque parti entend garder son identité et sa totale liberté de proposition.

L'accord de 1995, élaboré pendant plus d'un an et motivé par la volonté commune des représentants communistes et socialistes de formaliser leurs rapports et de codifier certaines pratiques courantes après les multiples remous du mandat précédent, est plus détaillé. Outre le principe de solidarité, il précise le rôle des adjoints (« interlocuteurs privilégiés du maire sur les dossiers relevant de leurs responsabilités ») comme le fonctionnement du bureau municipal (« garant de la mise en œuvre de la politique municipale, lieu de proposition pour les adjoints [...], lieu où la volonté politique de réalisation du programme (priorités et stratégies, choix financiers, etc.) doit s'affirmer », et il envisage une « réflexion sur l'organigramme actuel des services municipaux permettant [...] l'identification de chaque secteur de responsabilité des Adjoints et, ainsi, la mise en œuvre cohérente du Programme municipal ». Surtout, « est institué le principe d'une réunion tous les six mois des responsables des quatre groupes d'élus, et, d'une rencontre dans la semaine précédant chaque réunion du Conseil municipal », et des mécanismes coercitifs destinés à résoudre les conflits sont prévus pour la première fois : « tout manquement à l'application des accords [...] pourra être rendu public et entraîner les sanctions adéquates vis-à-vis du groupe d'élus concerné au profit du groupe lésé (démission du conseil municipal [...], retrait de délégation) ». Mais à l'issue du mandat, beaucoup de ces mesures n'ont pas été appliquées alors que les motifs ne manquaient pas. La réunion intergroupe n'a eu lieu qu'une fois et aucune sanction n'a été prise. Comme le résume la présidente du groupe socialiste en entretien : « Ça n'a jamais été appliqué, mais c'était écrit ». Pour l'essentiel, ces dispositions sont donc des engagements de principe sur des comportements généraux beaucoup plus que des procédures ou mesures explicites et impératives.

Bien qu'issu des « plus belles négociations avec programme » (selon une négociatrice d'alors, en entretien), le contrat de 1995 reste peu détaillé en matière d'action publique. Quelques extraits du programme annexé l'illustrent :

**Promotion de la coopération intercommunale :** [...] Sans entraver le pouvoir de décision de chaque commune, la réflexion doit être poursuivie pour aboutir autour de projets fédérateurs parmi lesquels les transports urbains, les déchets, la protection civile (sapeurs-pompiers), un refuge pour animaux. [...]

L'effort de fleurissement et d'embellissement de la ville sera poursuivi avec la volonté de conforter l'image d'une ville accueillante, propre et souriante avec le concours des habitants. [...]

L'école étant d'abord l'école de la vie, dans toute sa diversité et son ouverture, nous réaffirmons notre attachement à la laïcité et à l'égalité d'accès au savoir pour tous.

Le programme regroupe donc des déclarations d'intention et des engagements qui, pour la plupart, restent minimaux et peu marqués idéologiquement. Si la référence à la laïcité est connotée, rares sont les candidats à ne pas dire vouloir « améliorer l'habitat », favoriser le « développement économique », ou promouvoir un « urbanisme à taille humaine ». L'exemple de l'intercommunalité, sujet de controverses ancien entre communistes et socialistes locaux, montre que, faute d'accord, les alliés s'imposent de réfléchir, sans préciser si, ni à quoi, la réflexion doit aboutir. La formule vise avant tout le compromis à court terme. À quelques exceptions près (« achever le réseau d'assainissement pour l'année 2001 »), les contrats laissent une forte marge de jeu, renvoyant les « priorités » programmatiques au bureau municipal. Car il n'est pas du ressort des négociateurs de monter les dossiers municipaux, même sur les points qui font consensus. Comme l'écrit Maurice Duverger à propos des programmes communs : « ce programme reste toujours vague, [...] il définit généralement des buts plutôt que des moyens : or le gouvernement est un problème de moyens, et le désaccord profond entre les partis alliés porte généralement sur les moyens »<sup>16</sup>.

Les règles écrites ne sont qu'une part du contrat invoqué par les acteurs. Elles sont d'abord complétées par des engagements oraux pris lors des négociations électorales. Mais aux dires des négociateurs, il est parfois difficile de cerner ce qui, dans ces négociations, est un engagement réciproque de type contractuel. Dès lors, c'est souvent dans le fonctionnement quotidien du gouvernement que sont constitués en règles les engagements énoncés lors des négociations (et que d'autres sont abandonnés). S'y ajoutent aussi des règles et obligations informelles, mobilisées, négociées et/ou objectivées par les acteurs dans leurs interactions courantes. Elles prennent valeur de règle à partir du moment où elles sont acceptées, et appliquées comme « solution » à une situation considérée comme problématique ou menaçante pour les alliés. Tout l'enjeu pour les protagonistes consiste alors à imposer telle solution pour régler la situation. Généralement, ces règles sont acceptées comme telles parce que celui qui les mobilise est à même de les imposer, ou parce qu'elles traduisent une valeur partagée. Certaines

16. Duverger (M.), *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1961, 1976 p. 368-369.

prolongent celles qui ont présidé à la négociation : il est ainsi de coutume que les postes de représentants de la ville dans les institutions externes soient répartis entre les partis coalisés, proportionnellement à leur nombre de sièges. De même, le principe de réciprocité qui prévaut pour l'attribution des ressources municipales (une concession d'un parti contre une autre) autorise-t-il une réciprocité des coups, le premier adjoint PS (1995-2000) parlant de « légitime défense politique » (*Nord Littoral* – NL désormais, 23 décembre 1998). Parmi ces règles non écrites figurent encore les alliances internes à la majorité. Les petits partis intégrés sur le quota d'un des deux grands partis sont ainsi considérés comme liés à lui par un « contrat moral », selon le terme indigène.

En somme, tel qu'il ressort des discours et des pratiques, le contrat recouvre l'ensemble du dispositif réglementaire formel et informel dont usent les partis coalisés pour réguler leurs interactions, loin du document écrit auquel il est souvent réduit. Nécessairement incomplet, il présente un faible caractère d'obligation. Les règles qu'il contient correspondent à la définition de la situation de coalition établie par les acteurs dans leur négociation, ouvrant un espace de jeu sur leur sens et leur interprétation dans d'autres contextes, lors de leur mise en œuvre en cours de mandat. Dans ces conditions, le contrat constitue un ensemble de ressources et de contraintes qui encadre plus ou moins les comportements des coalisés, particulièrement en conjoncture routinière, non sans permettre une certaine souplesse dans l'action municipale ni laisser un espace pour la poursuite de la compétition entre alliés. Comme le précise un négociateur PS des accords de 1995 et 2001 en entretien :

Quelqu'un peut gueuler en disant : "l'accord n'est pas appliqué", mais par exemple, actuellement, si [X], qui est l'espèce de mandataire de la majorité, ne convoquait pas cet accord, je n'ai pas beaucoup l'impression que beaucoup de groupes gueuleraient. Même les parties publiques [...]. Il y a des trucs qui peuvent tomber en déshérence, et tout le monde s'en fout. [...] Ce qui est intéressant, c'est ce qui est immédiatement consommable, et que six mois après on a oublié, et que la plupart des gens s'en foutent.

Rappelant l'évanescence des engagements motivés par les circonstances où ils ont été pris (ceux qui résultent et actent du rapport de force lors des négociations), ces propos montrent que l'acceptation des règles est facilitée par l'idée qu'elles ne sont pas forcément intangibles et que leur mobilisation est guidée par l'opportunité politique. Ainsi comprend-on que certaines dispositions ne soient pas appliquées. De même comprend-on l'attention que les acteurs accordent à tout ce qui pourrait signaler une évolution du rapport de force. C'est aussi pourquoi les dispositions les plus difficiles à changer en cours de mandat sont les plus ardemment négociées, à commencer par le partage des postes et autres trophées municipaux.

L'image du contrat diffuse l'idée d'un engagement clair entre les coalisés quand ses usages dessinent un espace de négociation dont la délimitation est

elle-même négociée. Cependant, l'une de ses dispositions, la solidarité de gestion, fait constamment consensus sur le principe en même temps qu'elle fait l'objet de luttes autour de sa définition.

### ***L'instrumentalisation de la « solidarité de gestion »***

S'ils mentionnent et cataloguent les dispositions des accords, la plupart des travaux sur les contrats de coalition n'envisagent pas leur mobilisation *in situ*, en raison de l'optique comparative qui les guide<sup>17</sup>. Ainsi de Muller et Strøm, qui proposent une typologie des degrés de discipline de vote<sup>18</sup>. Or comprendre le rôle des accords dans la régulation des rapports gouvernementaux suppose de voir comment leurs clauses sont mobilisées autant que de connaître celles qui y sont consignées. L'étude de la « solidarité de gestion », règle centrale – avec des variations – de nombreux gouvernements, montre l'instrumentalisation<sup>19</sup> des règles dans la compétition coalitionnelle. Ce faisant, elle renseigne sur l'exécution contingente des accords.

Tous les accords calaisiens depuis 1971 mettent en avant la solidarité de gestion. Selon cette règle, les élus s'engagent à ne pas dévoiler leurs désaccords, et à reconduire constamment l'accord qui a prévalu lors de la constitution de la coalition. Le principe pourrait résumer à lui seul la raison officielle et la légitimité de l'alliance pour ses protagonistes : faire front face à la droite dans le but suprême de servir la population. Alors même qu'il défend une posture offensive du PS envers le PCF, le *leader* socialiste déclare ainsi :

Au-delà de la nécessaire et indispensable solidarité de gestion que nous appliquerons sans restriction, au-delà de notre accord municipal sur les grands axes de la politique municipale et de sa mise en œuvre ponctuelle, nous entendons être une force de proposition pour l'avenir de Calais. (NL, 21 mars 1989)

La solidarité de gestion dispose d'assises fortes. Justifiée par l'abandon des intérêts partisans au profit de tous, elle emprunte aux vertus prêtées au consensus – fût-il restreint aux partis de gauche. Dans un cadre municipal, sa valeur est renforcée par « l'idéologie communale », qui appelle la collaboration de la plupart des forces vives locales et la négation des clivages<sup>20</sup>. Elle tient encore à sa défense paradoxale par l'opposition municipale – qui tente de mettre en exergue les divisions pour saper l'union – et à la convergence des propos visant à disqualifier les jeux partisans. Nombre de manquements à cette norme sont dénoncés comme guidés par des intérêts partisans. La compétition politique est ainsi focalisée sur l'union, sa cohérence et ses effets positifs ou négatifs : en

17. À l'exception des travaux empiriques, tels ceux d'A. Timmermans (*op. cit.*).

18. « Coalition Agreements... », art. cité.

19. Au double sens de manipulation et de constitution en instrument.

20. Verdès-Leroux (J.), « L'idéologie communale des élus locaux », *Espaces et sociétés*, 2, 1971 ; Kesselman (M.), *Le consensus ambigu*, Paris, Cujas, 1972.

discutant du bien-fondé de l'alliance municipale et de sa solidarité, acteurs et médias contribuent à renforcer cette règle. Les pratiques et les discours publics, notamment en assemblée où les élus s'emploient à se conformer aux attentes supposées de l'opinion, montrent l'ampleur de cette prescription.

La disqualification des jeux partisans est patente en conseil municipal, et plus généralement, s'agissant des jeux coalitionnels, dans l'espace public. Ainsi, quand une élue annonce en conseil (6 février 2004) qu'elle quitte le groupe écologiste pour rejoindre celui du PCF, est-elle immédiatement rappelée à l'ordre par ses alliés comme par l'opposition. L'agitation qui suit la déclaration souligne la perturbation de l'ordre qu'elle induit. De façon inhabituelle, de nombreux élus prennent la parole : un adjoint PS réclame « un peu de clarté dans cette affaire pour la cohésion de la majorité municipale »<sup>21</sup>, une de ses collègues rappelle que « les débats du conseil municipal doivent traiter des questions qui sont des questions de gestion de la ville », tandis que la présidente du groupe UMP enjoint à la majorité coalisée de gérer ses problèmes en coulisses :

Vous avez un bureau municipal, par conséquent réglez vos affaires en famille et nous, nous n'avons rien à voir là-dedans.

Si tous soulignent la déviance de l'annonce publique du ralliement de l'élue, c'est en vertu de la croyance qu'une division de la coalition au pouvoir serait préjudiciable à l'intérêt communal quand sa cohésion serait un gage d'efficacité gestionnaire. Ainsi le maire rappelait-il ses collègues à l'ordre dans une autre affaire : l'« effervescence [...] n'est pas bonne et n'apporte pas de bon ton pour de bonnes tenues de conseil municipal pour prendre des délibérations en faveur de l'intérêt général et de la population calaisienne » (*sic*)<sup>22</sup>. Les coalisés sont comme « soumis » à un « devoir d'unité » car leurs « querelles intestines et puériles vont provoquer la paralysie effective [de la ville] »<sup>23</sup>. Le manque de solidarité est aussi dénoncé entre alliés en raison de ses conséquences électorales supposées négatives. Après un conseil municipal marqué par une forte opposition PCF-PS, le maire déclare par exemple : « J'espère qu'ils [les socialistes] vont se rendre compte qu'ils font fausse route car leur attitude va démotiver les électeurs de gauche »<sup>24</sup>.

Tout en incitant les coalisés à minimiser leurs différends, en les présentant, par exemple, comme « des désaccords ponctuels et non une remise en cause globale »<sup>25</sup>, la solidarité ouvre un espace de lutte sur la qualification des actes à l'aune de ce critère. Si les divergences sont admises par tous, « sinon on serait dans le même parti »<sup>26</sup>, il n'en va pas de même de leur expression publique. Là

21. L'ensemble des propos provient du procès-verbal dudit conseil.

22. Conseil municipal du 4 octobre 1999.

23. Le président du groupe RPR, conseil municipal du 11 avril 2000.

24. NL, 2 octobre 1991.

25. Un adjoint PS, NL, 2 octobre 1991.

26. Idée commune, ici exprimée par J.-J. Barthe en entretien.

se situe en théorie la frontière de la solidarité de gestion, qui implique que la coalition présente une façade unitaire. Une règle tacite permet à chaque élu de diverger individuellement sur un point précis, tandis que l'absence de vote des « actes essentiels »<sup>27</sup> – notion vague là encore – vaut sortie de la coalition. Mais, outre qu'elle est exposée aux « fuites », cette frontière est poreuse et mouvante en fonction des objets, circonstances et enjeux. Tantôt une abstention sur une délibération sera considérée comme un manquement à la solidarité quand un vote négatif ne le sera pas une autre fois. À l'exception des écologistes, qui dénoncent parfois cette pratique pour se singulariser<sup>28</sup>, l'ensemble des élus et des journalistes stigmatise certains comportements, même extérieurs à l'action municipale *stricto sensu*, comme déviance à la règle de solidarité. Le président du groupe RPR fustige par exemple la présence d'un adjoint écologiste à une manifestation pour contester le report de la journée « En ville sans ma voiture » :

Vous présentez ce soir cette charte [cyclable] en votre qualité d'adjoint, membre de la majorité municipale, alors que votre présence, avec votre groupe, à la manifestation d'hier équivaut à désavouer cette même majorité municipale. (Conseil municipal du 17 juin 1996)

Le principe laisse donc une certaine latitude aux élus, d'autant que la solidarité peut heurter d'autres principes normatifs, tels que le « débat démocratique », et être stigmatisée comme collusion. En fonction de la situation, certains coalisés tenteront d'étendre son champ en dehors de la municipalité, quand, à d'autres moments, les mêmes défendront une application plus restreinte. C'est souvent le cas lorsque le PCF mène une campagne contre une décision prise par un gouvernement ou une collectivité à direction socialiste. Les socialistes défendent alors l'extension de la solidarité à l'ensemble de l'activité des sections locales, tandis que les communistes prônent sa limitation à l'enceinte municipale, voire au seul programme commun. Cet échange épistolaire d'octobre 1998 en atteste :

[Lettre du PS au PCF] : Il nous semble opportun de nous rencontrer, afin de nous expliquer et retrouver la cohésion de la majorité municipale.

[Réponse] : S'il est vrai que nos deux formations ont pu, ces dernières semaines, affirmer par voie de presse un certain nombre d'analyses différentes sur certains dossiers, il ne nous semble pas cependant qu'elles portaient sur le programme municipal sur lequel nous avons été élus ensemble.

Enfin, ce principe constitue une ressource pour le parti dominant face à ses alliés, fortement incités à entériner certaines décisions qu'ils contestent. Il ouvre

27. Selon l'expression d'un négociateur PCF en entretien.

28. L'un d'eux rapporte en entretien : « On nous reprochait de ne pas être béni-oui-oui. Ça, c'est le PS qui nous tirait dessus, car ça mettait en lumière le fait qu'ils n'avaient pas d'existence pendant des années parce qu'ils avaient toujours suivi, ils ne marquaient pas de différence, il y avait la solidarité de gestion. Aujourd'hui, c'est fini ».

au « consensus frauduleux » tel que le définit Lionel Bellenger : « un accord ambigu qui comporte à la fois la clause explicite d'une tâche à accomplir et une clause implicite de type relationnel, sans rapport véritable avec la tâche, mais à laquelle il faut quand même souscrire. [Il] fonctionne sur le principe du chantage relationnel : au nom de la relation, on doit avaliser un certain nombre de décisions et de comportements »<sup>29</sup>. Pour les partis minoritaires, la solidarité doit d'abord les prémunir des attaques du parti dominant. Dans ce double jeu, elle apparaît comme un pacte de non agression<sup>30</sup>. La lettre qu'envoie la présidente du groupe socialiste à son homologue communiste en juin 1998, pour dénoncer la critique émise par un élu communiste à l'encontre de la gestion de l'OPHLM par son président socialiste, le montre :

Il aurait pu s'abstenir d'accusations invérifiables auxquelles personne ne pouvait répondre. [...] Cette attitude a eu pour conséquence une réaction d'autant plus vive du groupe Socialiste, que, depuis notre élection en 1995, nous avons observé la plus parfaite loyauté envers la Municipalité, même s'il y aurait beaucoup à dire.

À travers la règle de solidarité, le contrat cadre la situation d'alliance – mais de façon souple – et constitue un des moyens par lesquels les coalitions contribuent à produire leur propre ordre – en instituant une clôture avec leur environnement. Emboîtées à d'autres arènes, les coalitions restent en effet perméables aux enjeux extérieurs. S'il oriente leurs comportements, le contrat ne saurait prémunir les coalisés des coups de leurs congénères tant son emprise reste un enjeu de lutte.

### ***L'exécution du contrat***

Les règles contenues dans les accords ne sont ni obligatoires ni sanctionnables par une partie extérieure, et les élus en jouent. Néanmoins, les responsables partisans attachent une grande importance à leurs négociations, et beaucoup sont globalement « appliquées », même si de façon variable. Sans être rigides, elles disposent donc d'assises, mais celles-ci ne sont pas juridiques. Comme l'écrivent les chercheurs qui les ont étudiées, « *coalition agreements are not legally binding contracts that are enforced by an external actor such as an independent judge* »<sup>31</sup>. « *Hence, coalition deals need to be enforced by political means, and these means must be negotiated by the coalition parties themselves* »<sup>32</sup>. La question de leur force exécutoire se pose dès lors, d'autant que seuls les principaux responsables de chaque parti ont connaissance de leur partie secrète. En somme, l'enjeu est de faire respecter les contrats (ou pas) tant par l'ensemble des partis qu'au sein de chacun.

29. Bellenger (L.), *La négociation*, Paris, PUF, 1992, p. 72.

30. Sur cette ambivalence des règles : Friedberg (E.), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 180.

31. Timmermans (A.), *op. cit.*, p. 26.

32. Muller (W. C.), Strøm (K.), « Coalition Agreements... », art. cité, p. 168.

L'observation de l'activité des partis coalisés au sein et en dehors de la municipalité révèle un premier levier d'exécution du contrat : la structuration de la coalition et la discipline des partis qui la composent. En effet, les partis coalisés ne sont pas unifiés et les accords sont diversement reçus en leur sein et selon les époques. S'ils n'ont quasiment jamais été dénoncés au sein de la section PCF (où une minorité d'adhérents conteste le principe de l'alliance mais rarement le contrat dont le contenu leur est partiellement inconnu)<sup>33</sup>, ils suscitent des réactions diverses au sein des partis socialiste et écologiste. Au PS, une fraction minoritaire dénonce régulièrement le contenu des accords publics au prétexte d'une sous-représentation du PS par rapport à son poids électoral, de la faiblesse des responsabilités qui lui sont attribuées, et de l'incertitude quant à son poids effectif dans la majorité municipale<sup>34</sup>. Il s'agit le plus souvent de militants non élus, qui disposent d'un certain capital culturel et militant (enseignants, syndicalistes notamment). Leur nombre s'est accru à mesure que le PS devançait le PCF aux différentes élections dans le Calais. Les partis écologistes se distinguent en ce que le contenu des accords fait l'objet d'un débat interne. Au sein du groupe Alternatifs, seul groupe écologiste membre de la coalition, les débats sont assez consensuels. Les élus, enseignants et militants dans diverses organisations depuis les années 1980, convainquent assez aisément les adhérents moins dotés en capital culturel et militant. Ceux-ci déplorent ainsi la place qui leur est accordée mais se félicitent de leur influence sur l'action municipale.

Aussi l'acceptation de l'alliance comme des compromis qu'elle génère suppose-t-elle un travail d'enrôlement ou d'étouffement des contestataires de la part des responsables partisans. Sans pouvoir détailler ici, l'exemple des réunions de groupes d'élus, cadrées comme des lieux d'homogénéisation partisane, en fournit quelques explications<sup>35</sup>. Les responsables y invitent les élus « de base » à faire part de leurs avis et ressentiments sur les actions de la municipalité et de leurs représentants partisans. À un conseiller municipal opposé à la mise en place d'une police municipale, le président du groupe communiste explique ainsi :

Ce que tu as sur le cœur, il faut le dire avant la réunion de conseil. [...] Il faut le dire ici. (observation)

En permettant l'expression des insatisfactions, ces réunions favorisent le soutien de tous aux positions du groupe. Mais c'est surtout l'inégalité des ressources

33. Dans notre questionnaire aux adhérents de la section PCF (25 % de retour), 19 des 94 individus qui ont répondu à la question sont défavorables à l'alliance municipale, essentiellement en raison du positionnement idéologique du PS, puis du nombre de places obtenues par celui-ci dans les accords (3 réponses). Ces adhérents sont plus jeunes et d'adhésion plus tardive (après l'union de la gauche des années 1970) que la moyenne des répondants.

34. Cf. par exemple le billet intitulé « cet accord est scandaleux », <http://philippe-blet.over-blog.com/article-15668303.html>, consulté le 15 janvier 2008.

35. Pour une analyse détaillée de ces rouages, cf. l'article de F. Desage dans ce numéro. Sur la fabrique de l'homogénéité partisane dans la section communiste, cf. Bué (N.), « Le parti des copains. Ethnographie d'un comité de section », *Revue Espace Marx*, 22, 2005.

entre les responsables – permanents au PCF – et les autres élus (information, expertise, maîtrise de la parole en public etc.) qui entraîne l'enrôlement des élus mécontents. Les dirigeants usent de leur privilège d'accès aux parties secrètes de l'accord pour convaincre leurs suiveurs, au prétexte qu'« on n'a pas le choix, c'est dans le contrat »<sup>36</sup>. En creux ressort ici l'un des mécanismes d'exécution du contrat : le secret, induit par la frontière entre les initiés (les artisans de la coalition) et les profanes<sup>37</sup>. Ce secret favorise l'établissement d'une solidarité entre les initiés, qui concurrence les solidarités partisans, qui facilite la fabrique des compromis dans le petit groupe qu'ils forment et qui leur permet de justifier les compromis au sein de leur parti.

Si les contrats sont en bonne partie appliqués, c'est aussi que les engagements pris sont vécus comme contraignants. Les études sur les accords en donnent plusieurs raisons. Certaines tiennent au contenu des accords : plus un accord serait détaillé et précis, plus il aurait de chances d'être respecté. D'autres sont liées aux croyances et aux calculs des acteurs. Parce qu'ils calculent à long terme, les élus veillent par exemple à préserver leur réputation. Ils pensent que l'image de partenaires versatiles les desservirait sur le plan électoral comme dans les négociations coalitionnelles en réduisant la confiance que leur portent leurs alliés<sup>38</sup>. En cela, la publicisation des accords contribue à les renforcer. Les normes sociales, les normes de réciprocité<sup>39</sup> et de respect de la parole donnée notamment, interviennent aussi : pour beaucoup d'élus rencontrés, c'est en respectant les engagements sur lesquels ils ont fait des concessions qu'ils peuvent obtenir des concessions réciproques. La force exécutoire des contrats tient encore à la balance des coûts qu'il y aurait, selon les circonstances, à renégocier une disposition contractée, à la mettre en œuvre ou à la renier. Parmi ces coûts, les risques de rétorsion de la part des alliés sont parmi les plus forts.

Nous avons pu observer l'effet de ces divers facteurs dans la régulation coalitionnelle. Cependant, ils pèsent inégalement sur les différents acteurs, et selon les moments. Un élément manque pourtant dans ces analyses : le rôle de la *forme* écrite et de l'habillage juridique des accords, qui contribue à leur force exécutoire. Le recours à l'écrit influe en effet sur les rapports au sein de la majorité municipale<sup>40</sup>. Aussi est-il au centre des préoccupations des acteurs, comme le montrent ces extraits d'entretien avec deux adjoints (écologiste puis PS) :

36. Réunion du groupe des élus communistes. Observation.

37. La frontière est en fait à contours variables : certains acteurs, informés des engagements et arrangements coalitionnels sur certains sujets, ne le sont pas sur d'autres (les adjoints en charge d'une délégation par exemple). Cette variabilité de la frontière constitue l'une des voies de circulation de certaines informations.

38. Bogdanor (V.), *Coalition Government in Western Europe*, London, Heinemann, 1983, p. 271

39. Gouldner (A.), « The Norm of Reciprocity: a Preliminary Statement », *American Sociological Review*, 25 (2), 1960.

40. Pour une démonstration dans le cas de l'hôpital, cf. Grosjean (M.), Lacoste (M.), « L'oral et l'écrit dans les communications de travail ou les illusions du tout écrit », *Sociologie du travail*, 4/98.

L'oralité, c'est aussi une façon de ne pas fixer les choses, de permettre au plus actif de s'imposer. [...] Ça permet une renégociation par les actes, par le rapport de force. [...] C'est risqué aussi de n'avoir que des entretiens oraux. Le maire, faute de temps, discute en travaillant, et dit seulement à la fin : "bon, d'accord". Mais sur quoi ?

Il faut savoir ce qu'on écrit, et savoir si un jour ça ne peut pas nous retomber dessus.

Si l'oral laisse libre court au rapport de force, l'écrit est adopté pour réduire l'incertitude parce qu'il « implique une "publicité" peut-être potentielle, mais néanmoins sans limites »<sup>41</sup>. De plus, « le contrat écrit a priorité sur l'accord verbal [...] simplement parce qu'il est un texte fixe qui n'est pas soumis aux différentes pressions que subit le souvenir des accords verbaux »<sup>42</sup>. Dans le cadre de contrats incomplets comme ceux-ci, l'écrit favorise la nécessaire confiance. Même s'il autorise des lectures contradictoires, la possibilité de le divulguer incite au respect du contrat, car l'allié lésé peut alors miser sur la réaction négative de l'opinion face à un parti non fiable. L'oral, forme prise par la plupart des échanges entre coalisés, se comprend par contraste ; il peut constituer une méthode de gestion de l'alliance, en laissant supposer un accord là où il n'y en a peut-être pas.

Par ailleurs, le recours à la catégorie « contrat » semble relever de l'« efficacité proprement symbolique de la forme »<sup>43</sup>, ou plus exactement de la croyance en la force propre de la forme juridique. Il y a en ce sens une efficacité performative de la forme contractuelle, liée à la valeur morale qui lui est donnée. À l'instar des contrats de politiques publiques (qui ne sont pas non plus des contrats au sens juridique du terme), les contrats interpartisans « sont capables de produire les effets que les parties en attendent »<sup>44</sup>. L'invocation du contrat par les élus traduit en effet la valeur qu'ils accordent aux engagements contractualisés. Jacques Caillosse montre ainsi que, comme instrument, le contrat n'est pas neutre axiologiquement : « si le passage par le droit produit ses propres effets de réalité, voire de vérité, c'est qu'il est un mode de représentation du monde à part entière dans lequel les acteurs sont pris, qu'ils choisissent de s'y conformer ou de s'y soustraire. [...] C'est même là, dans ce pouvoir qui lui revient, et qui lui est propre, d'entraîner les contractants à faire "comme si", que le droit joue sa partie et produit ces effets »<sup>45</sup>.

41. Simmel (G.), *Secret et sociétés secrètes*, Paris, Circé, 1996, p. 72.

42. Goody (J.), « Le droit et l'écrit », *Scalpel*, 2-3, [http://www.gap-nanterre.org/article.php?id\\_article=31](http://www.gap-nanterre.org/article.php?id_article=31) (consulté en mai 2006)

43. Bourdieu (P.), « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 43.

44. Caillosse (J.), « Interrogations méthodologiques sur le "tournant" contractuel de l'action publique », in *Contrats Publics. Mélanges Michel Guibal*, vol. 2, Presses universitaires de Montpellier, 2006, p. 481.

45. *Ibid.*, p. 489 et 491.

L'engagement contractuel relève en partie d'un sentiment de besoin de droit, pour réduire l'incertitude inhérente à l'association coalitionnelle et stabiliser une relation toujours menacée de fluidification. Les divers usages du contrat par les élus calaisiens, le mouvement de contractualisation au fur et à mesure que leurs rapports se conflictualisent notamment, en attestent. Parallèlement, la volonté manifeste des élus de ne pas étendre le contrat outre mesure indique un souci d'éviter l'enfermement dans la rigidité du droit. Au final, le recours à la « fiction régulatrice »<sup>46</sup> d'un « contrat » incomplet et flou traduit le dilemme inhérent à la participation à une coalition : coopérer sans renoncer à son identité partisane. Le recours à l'artifice juridique facilite ainsi l'acceptation de la relation par le balancement entre la fixation d'engagements et le flou des obligations consenties : en délimitant par écrit le domaine de leurs échanges, gage de la préservation d'une certaine liberté hors de ces frontières, les acteurs ne renoncent pas à défendre leur intérêt propre ni à poursuivre leur compétition.

On peut enfin formuler l'hypothèse que la mise en œuvre du contrat tient à son caractère d'institution. Comme telle, il nourrit des représentations qui pèsent sur les pratiques, puisque les institutions sont susceptibles de produire une confiance entre les individus, d'autant plus que leurs « significations normatives » sont clairement intelligibles<sup>47</sup>. Le contrat « fournit [...] ainsi des modèles d'action et des schémas de pensée auxquels individus et groupes échappent difficilement, [...] qui bénéficient à la fois d'une valeur d'évidence et de la force de leur légitimité politique »<sup>48</sup>. S'ils ne sont pas enfermés dans les obligations contractées, les coalisés sont fortement incités à les respecter pour cette raison, comme leurs propos insistant sur la valeur morale du respect des engagements ou la déviance que constitue leur irrespect le révèlent (cf. *infra*).

Par le biais de ces croyances, le recours au langage du droit participe d'un mouvement de légitimation des engagements pris, destiné à réglementer les comportements en coalition.

## Usages concurrentiels du contrat

Les contrats de coalition orientent les rapports entre coalisés sans les déterminer. Leurs propriétés sont à l'origine de leurs usages : mobilisés concurrentiellement par les acteurs, ils donnent lieu à une lutte sur leurs limites et sur le sens à donner à leurs clauses. Dès lors, accords et programmes sont moins une

46. Caillé (A.), « De l'idée de contrat », in Jamin (C.), Mazeaud (D.), dir., *La nouvelle crise du contrat*, Paris, Dalloz, 2003, p. 49.

47. « Mieux les institutions se fondent discursivement, c'est-à-dire explicitent et justifient leur idée directrice, plus elles ont de chances de faire sens et de susciter l'engagement de tous en leur faveur, et donc d'engendrer la confiance, à la fois en elles et entre les citoyens » : Quéré (L.), « La structure cognitive et normative de la confiance », *Réseaux*, 108, 2001.

48. Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences-Po et Dalloz, p. 156.

substance que des moyens, des enjeux et des produits des négociations et de la compétition coalitionnelles, bref « des moyens d'établir un certain rapport de force entre les partis coalisés »<sup>49</sup>.

Pour en convaincre, nous reviendrons sur les trois fonctions que la littérature leur confère pour montrer que cette fonctionnalisation recouvre en fait une multitude d'usages concurrentiels.

### ***L'usage communicationnel à fin de légitimation***

Plusieurs auteurs ont établi que les accords de coalition s'apparentaient à une « danse rituelle » destinée à légitimer l'alliance et dénuée d'effets sur la régulation des rapports coalitionnels<sup>50</sup>. Si nos observations confirment l'usage communicationnel et symbolique des accords – bien qu'il faille encore en expliquer les ressorts sociaux –, il est plus douteux que celui-ci n'ait pas d'impact sur les échanges coalitionnels, ne serait-ce qu'en raison de la légitimation ainsi opérée.

À Calais, les accords sont d'abord mobilisés par les acteurs pour légitimer leur alliance face à l'opinion publique et à leurs réseaux partisans<sup>51</sup>. Confrontés à une base partagée sur la stratégie d'alliance, les responsables partisans se doivent de convaincre du bien-fondé de cette dernière pour le parti. Lors d'une assemblée générale de juin 2002, le *leader* écologiste défend ainsi son mandat d'élu au regard de son bilan autant que de ce qui a été consigné dans les accords :

Nous avons en effet fait inclure dans le programme de 2001 bon nombre de nos idées et de nos projets, et notre place dans les exécutifs s'est accrue.

La portée communicationnelle des accords fait l'objet d'un relatif consensus, visible dès leur présentation publique ; les coalisés s'y montrent rassemblés, chacun affirmant avoir obtenu un « bon accord », voire un « accord exemplaire »<sup>52</sup>, autrement dit un accord qui « n'annihile pas la personnalité »<sup>53</sup> des alliés et qui « ne signifie nullement allégeance à l'un ou à l'autre »<sup>54</sup>. En public, l'accord apparaît toujours comme un accord « gagnant-gagnant », où personne n'est lésé, et où les concessions sont souvent présentées comme des conquêtes. Car « le leader doit calmer ceux qui le suivent en leur disant que ce qu'ils considèrent comme une perte est en “réalité” une victoire partielle. [Il] devra

49. Duverger (M.), *op. cit.*, p. 378.

50. Laver (M.), Budge (I.), eds, *Party Policy and Government Coalitions*, Basingstoke, Mac Millan, 1994, p. 410 ; Laver (M.), Shepsle (K. A.), *Making and Breaking Governments*, Cambridge, Cambridge UP, 1996.

51. Luebbert (G.), *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel*, New York, Columbia UP, 1986.

52. Le secrétaire de la section PS, NL, 23 octobre 1994.

53. Le secrétaire de la section PS, *La Voix du Nord*, 4-5 février 2001.

54. Le secrétaire de la section PS, *La Voix du Nord*, 31 janvier 1977.

manipuler habilement le système des symboles par lequel ceux qu'il dirige définissent les situations, pour adoucir le choc qu'implique la défaite »<sup>55</sup>. Ainsi, en 2001, le secrétaire de la section socialiste déclare-t-il avoir « obtenu que le poste de président de la communauté d'agglomération soit vu après les municipales »<sup>56</sup>, alors même que les socialistes ont revendiqué ce poste pendant toute l'année de négociation. Les accords sont aussi mobilisés par les alliés dans leurs transactions, soit pour tenter de faire prévaloir leur conception de l'alliance, soit pour justifier un acte ou un coup au nom de la primauté du contrat. C'est parce qu'« il s'agit de défendre l'application d'un contrat »<sup>57</sup> qui mentionne le nom de J.-J. Barthe comme maire que les socialistes refusent de voter pour J. Hénin lorsque son prédécesseur démissionne en cours de mandat.

De telles mobilisations tiennent aux vertus prêtées au contrat en tant qu'acte. C'est ainsi que, dans une lettre envoyée à son homologue communiste lors des négociations pour les municipales de 2001, le chef de file des écologistes locaux revendique davantage qu'en 1995 (où il avait rallié la coalition entre les deux tours) au nom de la « dynamique plus originale » qu'« un véritable accord [serait] capable d'entraîner » (Lettre de janvier 2000). Ces vertus découlent de sa symbolique. « Sorte de modèle vertueux de l'échange »<sup>58</sup>, le contrat permet, par sa plasticité, les usages les plus variés, liés aux représentations qu'il véhicule. La forme contractuelle permet d'abord de signaler le « sérieux de l'intention de coopérer »<sup>59</sup>. L'affichage d'une association contractuelle répond ainsi à un souci de communiquer sur la forme de la relation coalitionnelle. Le contrat est en effet réputé émaner de la volonté de ceux qui le signent, qui ne consentent une perte de liberté qu'en fonction d'un calcul d'intérêt<sup>60</sup>. Alors que l'accord, issu des négociations électorales, entérine le rapport de force au moment de sa rédaction, les valeurs prêtées à la démarche contractuelle occultent cette dimension et participent de la légitimation de la prééminence communiste. L'idée que le pouvoir n'est légitime que s'il découle du libre consentement des individus est en effet à la base de l'idée de contrat ; fondé sur une conception des rapports sociaux qui nie les rapports de domination, il permet « une domination d'autant plus forte qu'elle se rend invisible et innommable comme telle. »<sup>61</sup> En somme, par ses propriétés symboliques et par le fait que le contrat écrit rendu public délimite les zones de coopération, l'accord permet aux coalisés de donner l'impression de garder leur autonomie.

55. Coser (L. A.), *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1982, p. 110.

56. NL, 20 janvier 2001.

57. *Calais réalités*, 139, 2000.

58. Caillousse (J.), art. cité.

59. Favereau (O.), « Convention et régulation », in *Théories de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1995, p. 516.

60. Supiot (A.), *Homo Juridicus*, Paris, Seuil, 2005, p. 143 : l'auteur évoque une « anthropologie rustique du Droit des contrats, c'est-à-dire la figure de l'homme qui sait ce qu'il veut et ce qui vaut mieux pour lui. »

61. Caillé (A.), art. cité, p. 33.

### ***Une ressource pour négocier l'action publique***

La définition de l'agenda et des politiques publiques est l'une des questions les plus débattues dans les travaux sur les coalitions. Schématiquement, deux visions s'opposent. Selon la première, la détention des portefeuilles ministériels et les règles institutionnelles seraient les facteurs les plus influents dans ce processus<sup>62</sup>. Selon la seconde, l'essentiel se jouerait lors de la formation de la coalition : les négociations de l'accord constitueraient une arène de décision et de définition de l'agenda politique du gouvernement<sup>63</sup>. Assez « naturellement », les travaux sur les accords privilégient cette hypothèse, notamment parce que la majeure partie des accords (en nombre de mots) est consacrée au programme d'action publique, enjeu le plus légitime socialement<sup>64</sup>. Nos observations suggèrent une vision intermédiaire : au niveau d'une municipalité française, la domination mayorale est telle que les facteurs « institutionnels » restent prééminents. Sans lier le maire, les accords constituent néanmoins une ressource que les adjoints et les élus de partis minoritaires mobilisent pour négocier des mesures d'action publique, avec un succès variable.

À Calais, si le programme est officiellement l'enjeu premier des négociations, force est de constater qu'il n'a souvent qu'une importance secondaire, bien que variable selon les périodes et les partis. À l'exception des négociations de 2008 où, pour raisons communicationnelles notamment, le programme a été négocié avant les autres dispositions des accords (dans un contexte de dissidence d'une partie de la section PS, il s'agissait de signifier une union avant tout programmatique et non « politicienne »), l'accord sur la répartition des trophées municipaux est prioritaire et conditionne l'accord programmatique. Même dans le cas des écologistes, les plus attachés aux dispositions programmatiques, les négociations n'ont jamais achoppé sur ces aspects. De ce fait, lorsque les négociations sur les postes aboutissent tardivement et que la pression temporelle devient forte, le programme est soit léger – si les associés-rivaux souhaitent un contrat « ne comportant pas trop de précisions »<sup>65</sup>, qui leur laisse une marge de jeu, au motif qu'un « programme ne peut être figé pour une période de six années »<sup>66</sup> – soit calqué sur celui du parti formateur de la coalition. C'est ainsi qu'après que les socialistes aient rallié le PCF un mois avant la date des élections municipales de 1989, un secrétaire de section communiste calaisien écrit à un membre du comité central du PCF (janvier 1990) :

62. Cette hypothèse est particulièrement défendue dans : Laver (M.), Schofield (N.), *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford UP, 1990 ; Laver (M.), Shepsle (K. A.), *op. cit.*

63. Browne (E. C.), Dreijmanis (J.), eds, *Government Coalitions in Western Democracies*, New York, Longman, 1982 ; Peterson (R. L.), De Ridder (M. M.), « Government Formation as a Policy-Making Arena », *Legislative Studies Quarterly*, 11, 1986.

64. Muller (W. C.), Strøm (K.), « Conclusion. Coalition Governance in Western Europe », in Muller (W. C.), Strøm (K.), eds, *op. cit.*

65. « Compte rendu de la réunion avec le PC, 20 janvier 1983 », archives de la section PS de Calais Nord-Ouest.

66. La secrétaire de section socialiste, NL, 23 février 1989.

### **Les négociations programmatiques des Verts : nouvel allié et coloration de l'accord**

Dans l'entre-deux-tours des municipales de 1995, les Verts rallient la liste d'union de la gauche. Lors des négociations afférentes, le programme de la liste a donc été modifié. Les Verts, qui accordent traditionnellement beaucoup d'importance à l'enjeu programmatique, avaient conditionné leur ralliement à une prise en compte significative de leurs revendications en la matière. Cette négociation est particulière puisqu'elle ne peut s'étaler que sur 48 heures (en raison de la date limite de dépôt des listes) et parce que le programme de la liste de premier tour avait fait l'objet de discussions de près d'un an entre PCF et PS. La comparaison des engagements programmatiques des coalisés d'un tour à l'autre permet néanmoins de prendre la mesure des évolutions du programme liées<sup>67</sup> à l'arrivée d'un nouvel acteur dans la coalition.

Sur les 498 lignes du programme, 76 ont été ajoutées entre les deux tours (15 %), quand les Verts représentent 10 % des candidats. La structure générale n'a pas évolué, seuls deux sous-titres étant ajoutés (déchets et pollutions). Les modifications concernent surtout les thématiques couramment étiquetées « écologistes », mais aucune n'est apportée dans les domaines du développement économique, des finances locales, des rapports avec l'État ou de la sécurité. Certaines mesures précises sont prévues : aménager des couloirs spécifiques pour les bus, faire une étude sur la réalisation d'un tramway etc. Mais les amendements ont surtout une portée symbolique, avec l'adjonction de « mots clés » sans modification de fond. Ainsi l'urbanisme doit-il être « écologiste », la circulation intégrer « piétons et cyclistes », le tourisme présenter un aspect « vert », des mesures de démocratie locale être étudiées, etc.

Tout se passe comme s'il s'agissait de marquer symboliquement l'arrivée de la nouvelle composante par la multiplication des déclarations d'intention autour de l'environnement, des transports et de la démocratie locale (auxquels des titres spécifiques étaient déjà consacrés dans le programme de premier tour). Les ajouts à la déclaration de principe qui ouvre le programme le traduisent, lorsqu'est énoncé l'« engagement à faire de Calais une cité pilote en matière d'environnement et de cadre de vie, à réaffirmer le besoin de faire participer plus et mieux les habitants de notre Ville aux décisions qui les concernent. »

Le programme local élaboré avec la population à la veille des municipales, sur la base de nos propositions, est devenu le programme de la municipalité... d'union.

En cela, un programme détaillé ne saurait signifier mécaniquement une réduction des conflits. Le programme de 2001, à l'élaboration duquel le PS a

67. On ne saurait imputer toutes ces modifications aux Verts, tant parce que leurs revendications ont probablement été amendées lors des négociations que parce que les autres partis ont pu profiter de ces négociations pour faire évoluer d'autres dispositions.

peu participé, a ainsi donné lieu à des contestations de la part d'élus socialistes, comme sur la mise en place d'une police municipale, rapportée en entretien par un négociateur communiste :

Il y a toujours des trucs qui frottent un peu, parce qu'en fait le programme municipal, ils ne l'ont pas élaboré. Ils l'ont pris en route, c'était "tu prends ou tu prends pas", et puis voilà. La négociation, c'était uniquement des jeux de place en 2001. [...] Ce qui fait que parfois, comme le programme avance, en bureau municipal, [...] on dit : "c'est inscrit dans le programme municipal" et on les voit faire des yeux comme ça. [...] La police municipale, [...] ils ne l'avaient pas vu alors que c'était marqué dans nos trucs..., dans nos petits bulletins. C'était pas explicite à la virgule près, mais c'était ça.

Ces propos illustrent à nouveau le flou des contours du contrat et de son volet programmatique. Absente du programme écrit signé par le PS, l'instauration de cette police est présentée comme partie du contrat au nom d'une extension de celui-ci à l'ensemble des promesses de campagne du PCF. Sa mise à l'agenda résulte alors d'une négociation en cours de mandat où la notion de programme fait l'objet d'un usage instrumental destiné à légitimer la mesure aux yeux des coalisés comme de la population. En creux est aussi dévoilée la convention selon laquelle toute mesure programmée est *a priori* légitime.

L'exemple incite à ne pas fétichiser le programme écrit, écueil d'une partie des travaux sur les accords de coalitions qui reprennent la vision légitime de celui-ci. À lire les accords calaisiens par exemple, le programme écrit négocié par les responsables partisans constituerait une véritable matrice de l'action publique municipale : le bureau municipal doit en fixer l'ordre de réalisation et le conseil municipal mettre en œuvre ce qui y a été écrit. Même l'opposition juge légitime une mesure programmée, comme l'illustre cet échange sur la mise en place d'un hebdomadaire municipal :

Un élu UDF : Je me méfie de son contenu car pour l'instant, c'est assez vague.

Un adjoint PCF : Ce sont des choses nouvelles qui faisaient partie de notre programme.

Le premier : Si ce n'est que ça, ça va<sup>68</sup>.

En fait, par l'imprécision qui le caractérise comme par l'absence de hiérarchisation interne entre les mesures qu'il contient, le programme s'apparente à une base de négociation de l'action publique municipale, quoique de façon inégale selon le degré de précision des actions envisagées. Trois mesures défendues par les écologistes en éclairent les logiques : l'une où la mesure mise en place va au-delà du programme, la seconde où elle n'était pas programmée, la dernière où elle reste en deçà du programme.

---

68. Conseil municipal du 25 juin 2001.

1) Les écologistes avaient obtenu l'inscription au programme de 1995 du « rejet du tout incinération ». Saisissant l'opportunité d'une circulaire ministérielle de 1998 qui accorde des subventions aux villes pilotes en matière de biométhanisation (un mode de traitement innovant des déchets organiques), ils proposent le projet au maire, qui le conditionne à sa rentabilité économique et autorise une étude sur le sujet. Celle-ci conclut à sa rentabilité pour un bassin d'au moins 150 000 habitants, quand Calais en compte 78 000. C'est alors par l'enrôlement d'alliés, parmi lesquels l'ingénieur à l'environnement de la ville et les maires des communes voisines, que les écologistes obtiennent gain de cause, « bien au-delà des engagements programmatiques contractés dans l'entre-deux-tours ! »<sup>69</sup>

2) Début 1998, le ministère de l'environnement lance l'action « en ville sans ma voiture ». Les écologistes obtiennent du maire que le sujet soit débattu en bureau municipal, où ils se heurtent à une opposition du PS et à l'avis « technique » du secrétaire général, pour qui la mise en place de la journée est infaisable dans l'année. Présentant le sujet comme « existentiel »<sup>70</sup> pour eux, ils menacent de démissionner si la journée n'est pas instaurée. Comme le narre l'adjoint à l'environnement en entretien, la difficulté technique s'est finalement avérée surmontable une fois l'accord politique intervenu :

Il y a eu des tractations indirectes toute la journée, des menaces de remise de délégation. Il y a eu beaucoup de bruits, de rumeurs, etc. Ça circule par téléphone, sans rencontres. Ce n'est pas franc. Et [le premier adjoint PS] le soir me dit : « Pas de problèmes pour cette journée ». C'est aussi une sorte de test, car on n'arrête pas de se tester.

En somme, la négociation de mesures d'action publique serait un « test » de leurs partenaires pour mesurer la détermination et l'importance que les écologistes accordent à certains enjeux. Surtout, la négociation sort du circuit décisionnel officiel : aucune instance de concertation formelle, mais des tractations de couloir, prouvant que la coalition est une relation concurrentielle où chacun cherche à accroître ses marges de manœuvre, par le biais de l'action publique notamment. Derrière cette mesure résidait un autre enjeu symbolique, la reconnaissance des écologistes comme acteurs à part entière de la municipalité, indépendamment des attributions qui leur sont formellement déléguées.

3) Le programme de 1995 prévoyait la création de bandes cyclables, sans autre précision. C'est à nouveau en s'adressant au maire que le conseiller délégué aux transports négocie la mise en œuvre de cette déclaration d'intention. Dans sa lettre (février 2000), il souligne les obstacles à la réalisation d'une mesure légitimée par le contrat :

69. L'adjoint écologiste à l'environnement, sur son site : <http://members.aol.com/jmben62> (consulté en mars 2002).

70. Entretien avec le conseiller écologiste délégué aux transports.

Il ne m'a jamais été possible de pouvoir mener à bien une telle politique, pour-tant peu coûteuse financièrement, pour plusieurs raisons :

- impossibilité d'obtenir de manière régulière un budget significatif clairement identifié "vélo" ;
- inexistence d'un vrai service doté de personnel suffisant et qualifié permettant de traiter les questions cyclables de manière sérieuse ;
- absence de volonté du maire [...]

Je ne parviens pas à comprendre pourquoi vous négligez le bénéfice personnel que vous pouvez tirer d'une vraie politique en faveur des vélos, que la population reconnaît comme un signe de dynamisme et de modernité dans toutes les villes où elle se fait. [...]

Notre participation à une liste commune sera donc conditionnée par l'assurance d'obtenir avec certitude pour cette année 2000 les choses suivantes...

Devant ces blocages, l'élu recourt aux registres de négociation courants (intérêt de son interlocuteur, menace, bluff), et obtient partiellement gain de cause.

Sans qu'il soit nécessaire de développer davantage, ces cas confirment le caractère non obligatoire du contrat, la centralité persistante du maire – qui établit notamment l'ordre du jour du bureau municipal – et l'importance des négociations *off* entre acteurs divers (coalisés ou non). Si le contrat fixe les grandes orientations programmatiques, leur mise en œuvre reste dépendante des négociations en cours de mandat. On ne saurait toutefois imputer les marges d'action dont bénéficient les écologistes au seul rapport de force. L'accumulation des transactions, des échanges d'arguments et des expériences engage en effet les acteurs dans des processus de reconnaissance mutuelle des valeurs et propositions de leurs associés-rivaux. Un adjoint PCF (2000-2008) explique ainsi, à propos des écologistes :

... même s'ils essaient de s'imputer des choses, [...] je pense qu'il est évident qu'ils ont une vision des choses qu'on n'a pas forcément, et même si parfois, ça rue dans les brancards, quelque part, ça nous file un coup de main. (entretien)

Ce faisant, la négociation des contrats et des compromis ponctuels amène parfois certains acteurs à changer de point de vue tant sur leurs partenaires que sur certaines mesures.

### ***Un cadre pour poursuivre la compétition par d'autres moyens***

Par leur fonction de coordination de l'action publique et de symbole de l'alliance, les contrats auraient comme fonction principale de limiter les conflits entre coalisés, d'autant plus qu'ils sont précis et détaillés<sup>71</sup>. À défaut, par les

---

71. Budge (I.), Keman (H.), *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, Oxford UP, 1990 ; Timmermans (A.), *op. cit.*

procédures qu'ils prévoient, ils permettraient de les résoudre<sup>72</sup>. S'ils concèdent que les contrats ne peuvent préserver totalement des conflits, les chercheurs qui étudient les accords postulent que les coalisés cherchent à les éviter, du moins tant qu'ils estiment les coûts de négociation moindres que les coûts du conflit ou de sa résolution en cours de mandat.

Les usages des contrats dans les conflits coalitionnels suggèrent une autre relation : les contrats sont autant utilisés *pour* résoudre les conflits que *dans* les conflits, que ce soit pour revendiquer quelque chose, pour stabiliser le jeu ou, au contraire, pour l'ouvrir. En fait, le contrat ne réduit pas tant la conflictualité – ne serait-ce que parce que les procédures qu'il prévoit ne sont pas nécessairement appliquées – qu'il ne contribue à l'organiser.

À Calais, un procédé courant consiste à impliquer la population ou les soutiens partisans, et à tenter de les constituer en tiers-garant de la validité du contrat<sup>73</sup>. Pris dans leur croyance en la nécessité de respecter leurs engagements et dans leurs discours de légitimation où ils se présentent en mandataires du peuple, les élus érigent la réalisation du programme (de sa partie publique au moins) en mission essentielle de leur union. Dès lors, les coalisés ne sont plus simplement engagés devant les habitants sur un programme, mais aussi sur une attitude, à savoir leur cohésion :

Les Calaisiens sont en droit d'avoir quelques explications et peuvent s'interroger sur la légitimité d'un conseil municipal où les accords qui ont été contractés *devant eux* se transforment un peu plus chaque jour en divergences, flagrantes ou inavouées<sup>74</sup>.

Dans cette logique, c'est la population qui est trahie si le contrat n'est pas honoré, celui-ci n'ayant pas été pris simplement devant, mais avec elle. Ainsi, pour demander le retrait de délégation à un adjoint qui vient de quitter son parti, un élu PRG argue :

M. le maire, nous connaissons tous votre attachement au respect des accords entre partenaires politiques. [...] S'il en était autrement, ce serait la démocratie qui serait trahie, *ce serait les Calaisiennes et les Calaisiens qui seraient trompés*. [...] Nous souhaitons une clarification *publique* afin que chaque citoyen de Calais puisse comprendre et nous souhaitons que vous bannissiez de l'exécutif municipal et bien sûr intercommunal les bannis de notre parti. (Conseil municipal du 19 décembre 2000)

L'accord est ainsi régulièrement mobilisé comme argument, en raison de la légitimité qui lui est prêtée. La lutte sur son interprétation concerne jusqu'aux

72. Voir l'une des très rares études des conflits en coalition : Andeweg (R. B.), Timmermans (A.), « Conflict Management in Coalition Government », in Strøm (K.), Muller (W. C.), Bergman (T.), eds, *op. cit.*

73. Sur le contrat comme relation triadique, Supiot (A.), *op. cit.*

74. Le porte-parole des Verts, après un conseil municipal conflictuel entre PCF et PS, NL, 2 octobre 1991.

dispositions *a priori* les moins équivoques, telles que l'attribution des postes. Dans l'exemple précédent comme quand le PS boycotte l'élection de J. Hénin comme maire, deux conceptions s'opposent : une attribution partisane et une attribution individuelle des postes.

Le contrat est encore invoqué lorsque la conflictualité est jugée trop forte par un ou plusieurs alliés. Ce communiqué du bureau municipal, diffusé alors que la droite se saisit d'un « scandale » pour tenter de faire éclater la coalition, illustre cet usage à fin de stabilisation :

La majorité municipale, communistes et socialistes, a, avant tout, le devoir de mettre en œuvre solidairement tous les engagements pris devant la population. [...] Rien n'est plus important et primordial alors que de travailler ensemble pour le bien de Calais tel que le prévoit le programme municipal. (NL, 30 octobre 1991)

C'est aussi le sens de la tentative d'apaisement du député PS quand un conseiller général socialiste prône une sortie de la majorité municipale, provoquant moult remous entre alliés :

Au nom des socialistes calaisiens, en plein accord avec leur premier secrétaire, je réaffirme ici que le contrat municipal passé en 2001 reste valable jusqu'en 2008 et qu'il n'est pas à l'ordre du jour de le remettre en question pour les échéances futures. (NL, 28 octobre 2005)

Ces « rappels au contrat » (par analogie avec les « rappels au règlement » parlementaires) visent encore à dénoncer un comportement conflictuel d'un allié et/ou à s'en prémunir. Suite à un conseil où le PCF fait adopter une motion mettant en cause le PS, les élus socialistes jouent l'étonnement en demandant « pourquoi cette motion ? » puisque « le PS a respecté les accords » en votant le budget (NL, 2 janvier 1984).

L'accord est enfin mobilisé dans une optique plus offensive. Ce fut surtout le cas avant 1995, quand les socialistes tentaient d'affirmer l'autonomie de leur parti. L'alliance est alors réduite au contrat « minimal » (le contrat écrit et rendu public), comme lorsque le premier adjoint PS précise, juste après avoir vanté la « stratégie de reconquête » du PS :

Nos relations resteront les mêmes, nous respecterons le contrat que nous avons passé devant la population en 1983. (NL, 31 janvier 1987)

Les usages des contrats sont donc ambivalents, tantôt apaisants, tantôt inscrits dans les conflits. Cette ambivalence tient à la volonté des coalisés de poursuivre leur compétition au sein du cadre que constitue la coalition, en jouant notamment sur la définition et les limites de ce cadre. Un élu socialiste l'exprime en entretien quand il évoque des « prétextes pour que le contrat se rompe ». Le terme « prétexte » et la formulation impersonnelle (qui exclut toute responsabilité) résument la façon dont le contrat est envisagé, montrant à la fois la croyance dans la nécessité de paraître le respecter (puisqu'il faut un prétexte pour le rompre) et son

caractère non obligatoire. En somme, par le biais des croyances qui lui sont associées, le contrat contient et organise les conflits autant qu'il permet de les éviter.

Au final, si les accords font l'objet d'usages multiples, il semble que leur utilité première soit surtout d'acter une répartition des postes. Enjeu premier des négociations, les postes sont aussi considérés comme le principal levier pour peser sur l'action publique municipale et pour s'imposer dans les luttes intra-coalitionnelles, comme une façon de communiquer envers les soutiens partisans (par l'affichage d'un poids dans la municipalité) et comme un moyen de tirer profit des ressources de l'institution municipale.

\* \* \*

Si le contrat n'est qu'un élément du dispositif de régulation des coalitions de gouvernement, l'étude de ses usages concrets constitue une entrée pour comprendre les caractéristiques et les ressorts du lien coalitionnel. Sous ce jour, la coalition apparaît comme un ordre négocié, une microsociété où les règles, qu'elles soient codifiées dans l'accord écrit ou non, sont mobilisées par les acteurs dans leurs interactions quotidiennes<sup>75</sup>. Cela conduit à nuancer la vision qu'en donnent les écrits sur la gouvernance des coalitions. À les lire, les règles seraient appliquées ou non, mais toujours rigides. Notre étude empirique montre au contraire qu'elles ne sont pas univoques, mais qu'elles prennent sens en situation, dans les usages concurrentiels dont elles font l'objet. Établies dans le rapport de force au moment où elles sont négociées, les règles sont aussi évolutives dans la mesure où les « forces » sont contingentes. Dès lors, le contrat n'est pas qu'une suite de clauses, mais un cadre mouvant qui instaure des schèmes d'interprétation propres à identifier et à orienter l'action, et au sein duquel se déroulent les interactions coalitionnelles. Plus précisément, ses usages pluriels montrent une tension entre les contraintes qu'il pose et le jeu qu'il autorise. Par sa forme même, il symbolise et donne sens à l'alliance ainsi nouée<sup>76</sup>.

---

**Nicolas Bué** est maître de conférences en science politique à l'université de Nice/Sophia-Antipolis, membre du laboratoire ERMES (EA 1198) et associé au CERAPS (Lille 2-CNRS, UMR 8026). Ses travaux de recherche portent sur les alliances inter-partisanes, les partis politiques et le pouvoir local en France. Il a consacré sa thèse à l'étude du système d'alliances qui a permis au PCF de diriger la ville de Calais de 1971 à 2008.

Parmi ses publications récentes : (avec Jérémie Nollet), « Gouverner au nom des

habitants. Métier d'élu, action publique et médias locaux », in Anquetin (V.), Freyermuth (A.), dir., *La figure de l'« habitant »*. *Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008 ; « Contribution à la sociologie des coalitions partisanes. L'union de la gauche à Calais (1971-2005) », *Annuaire 2008 des collectivités locales*, Éditions du CNRS.

**Nicolas.bue@unice.fr**

---

75. Strauss (A.) et al., « L'hôpital et son ordre négocié », in Strauss (A.), *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992.

76. Je remercie Fabien Desage pour ses conseils avisés sur une première version de ce texte.