

ROBERT BAGES, MARCEL DRULHE, JEAN-YVES NEVERS

Fonctionnement de l'institution municipale et pouvoir local en milieu rural

Cette note a pour objet d'amorcer une réflexion sur l'organisation, le fonctionnement et le rôle des municipalités en milieu rural. Elle ne couvre donc pas la totalité des problèmes soulevés par le pouvoir local, puisque la municipalité n'est qu'un élément institutionnel — de plus en plus subordonné, spécialement en milieu rural — du système politico-administratif local. A défaut d'études systématiques en la matière, il nous a paru utile de rassembler et de synthétiser un certain nombre d'informations recueillies dans divers travaux pour dégager quelques questions et indiquer quelques directions de recherche. Au passage, il faut bien remarquer que le cloisonnement des disciplines (sociologie, sciences administratives, sciences politiques, histoire) et leurs spécialisations internes (sociologie rurale—sociologie urbaine) constituent encore une entrave pesante au développement d'une recherche cohérente sur le sujet.

Dans la première partie seront présentées quelques remarques sur la structure communale et les problèmes posés par son inadaptation aux nouvelles caractéristiques de l'occupation de l'espace rural. La seconde partie sera centrée sur l'analyse du fonctionnement de l'institution municipale : d'abord par rapport à son rôle dans la collectivité locale, ensuite dans le cadre des relations entre l'État et les collectivités.

LES STRUCTURES COMMUNALES EN MILIEU RURAL

Quelques données sur l'évolution des communes rurales

Le morcellement communal est une des caractéristiques principales de l'administration locale en France. Mise en place pendant la période révolutionnaire, la division du territoire français en 38 000 communes, formées à partir des quelque 44 000 paroisses de l'Ancien Régime, concernait un pays essentiellement rural où restaient très forts les liens et particularismes locaux. Depuis lors, leur nombre a peu varié : 36 835 en 1851,

36 753 en 1973. Ce sont pour leur très grande majorité des communes rurales : en 1968, 34 449 communes ont moins de 2 000 habitants et 35 262 sont classées « communes rurales » par l'INSEE. Le Tableau 1 fait apparaître dans toute son ampleur le phénomène de sclérose qui frappe les structures communales en milieu rural : 24 000 communes ont moins de 500 habitants, 17 000 moins de 300 et 2 895 moins de 100 habitants (une trentaine de familles). Les communes de moins de 500 habitants, si elles ne regroupent que 10 % de la population française, concernent cependant plus du tiers de la population rurale.

TABLEAU 1

*Répartition des communes de moins de 2 000 habitants
selon l'importance de leur population en 1968*

Nombre d'habitants	Nombre de communes	%	Population de ces communes	%
< 50	982	2,6	33 100	0,1
de 50 à 99	2 895	7,7	221 049	0,4
de 100 à 199	7 514	19,9	1 111 813	2,2
de 200 à 299	5 822	15,4	1 428 675	2,8
de 300 à 399	4 018	10,7	1 387 331	2,7
de 400 à 499	2 776	7,4	1 233 312	2,4
de 500 à 699	3 964	10,5	2 316 167	4,6
de 700 à 999	2 860	7,6	2 359 360	4,6
de 1 000 à 1 499	2 484	6,6	2 991 699	5,9
de 1 500 à 1 999	1 134	3	1 948 196	3,8
< 2 000	34 449	91,4	15 030 702	29,6
< 1 000	30 831	81,8	10 090 807	19,8
< 500	24 007	63,7	5 415 280	10,7
< 300	17 213	45,6	2 794 637	5,5

Source : INSEE.

Le nombre de ces microcommunes n'a cessé d'augmenter depuis le début du grand mouvement d'exode au milieu du XIX^e siècle. En 1851 la moitié des communes rurales avaient plus de 500 habitants, en 1968 cette catégorie ne regroupe que le tiers des communes de moins de 2 000 habitants. De plus, en 1851, 78 % de la population rurale vivait dans des communes de 500 à 2 000 habitants ; en 1968, 64 % seulement. Le Tableau 2 montre l'importance de ce phénomène de diminution de la densité rurale entre 1962 et 1968. Le nombre des communes de moins de 200 habitants augmente de 607 unités et l'on constate que la population globale de cette catégorie s'accroît malgré l'exode rural. Paradoxalement, de plus en plus de ruraux vivent dans des communes de plus en plus désertes ! On remarquera que les catégories de communes de 200 à 1 000 habitants sont les plus touchées par l'exode, le taux de diminution de leur population y est très nettement supérieur à celui du nombre des communes comprises dans ces catégories.

Il n'en est pas de même pour la catégorie de communes de 1 000 à 2 000 habitants, touchées par un double mouvement.

Si l'on y décompte une population moins nombreuse c'est parce que leur nombre a diminué, certaines communes ayant de 1962 à 1968 rejoint la catégorie inférieure, d'autres au contraire étant passées dans le groupe des communes de plus de 2 000 habitants ; c'est dans cette catégorie que se trouvent bourgs ou villages-centres, véritables pôles de la restructuration de l'espace rural, qui résistent à la dépopulation grâce à la fixation d'une population non agricole.

TABLEAU 2

Evolution des communes rurales de 1962 à 1968

	Nombre d'habitants par commune				
	< 200	200 à 500	500 à 1 000	1 000 à 2 000	2 000 à 3 000
Nombre de communes					
1962	10 784	13 175	7 248	3 670	1 043
1968	11 391	12 616	6 824	3 613	1 061
% variations	+ 5,6	- 4,2	- 5,8	- 1,5	+ 1,7
Nombre d'habitants					
1962	1 325 466	4 252 857	4 994 721	4 999 534	2 504 634
1968	1 365 962	4 049 318	4 675 527	4 539 895	2 558 394
% variations	+ 3	- 4,8	- 6,3	- 1,2	+ 1,8
Population moyenne des communes					
1962	122	322	689	1 360	2 401
1968	119	290	593	1 367	2 411

Source : INSEE.

Ces quelques données reflètent d'une façon évidemment sommaire les processus en œuvre dans la réorganisation de l'espace rural, en particulier le mouvement de désertification des « campagnes profondes ». Il faudrait, pour l'analyse de la place de ces nombreuses communes mortes dans l'espace rural, tenir compte de leur situation dans les réseaux de bourgs et de villes, de leur insertion dans des zones d'urbanisation et, par ailleurs, de la diversité régionale des structures communales. Il existe des régions de grandes communes (Ouest, Centre, régions de montagne) et de petites communes (Est, Sud-Ouest). Pour des superficies départementales sensiblement égales, on compte 785 communes de moins de 2 000 habitants (dont 361 de moins de 200 habitants) dans la Somme et 195 en Vendée (dont 6 de moins de 200 habitants). De grandes communes peuvent grouper une population très peu dense, comme c'est le cas dans les régions de montagne.

En bref, nous cherchons ici à attirer l'attention sur l'intérêt d'une

analyse plus approfondie de ces structures communales en milieu rural et sur la diversité des espaces sociaux qu'elles recouvrent. Cet intérêt se justifie principalement par l'étendue croissante du territoire national que recouvrent les communes quasi désertes ; par les conséquences de cette situation sur les conditions de vie des habitants qui restent (isolement, éloignement des services, détérioration de l'environnement et des équipements routiers en particulier) et sur les effets de réactivation de l'exode ; enfin, par l'incapacité des communes de gérer et d'équiper leur espace, d'où le transfert de fait à la technocratie d'État de la gestion d'une partie de plus en plus grande de l'espace rural et ce, conformément aux intérêts de la classe dominante.

Groupements sociaux à base territoriale et structures communales

On vient de souligner le décalage de plus en plus accusé entre les réalités nouvelles issues des divers processus de réorganisation de l'espace rural et le découpage administratif de cet espace. Cette situation de décalage et de crise constitue un terrain d'étude particulièrement propice à une approche sociologique des structures communales. Comme point de départ de cette recherche, il faut, semble-t-il, poser le problème général des rapports entre ces groupements sociaux à base territoriale que sont les collectivités locales et leurs superstructures institutionnelles (le cadre communal comme unité administrative).

Un débat sur la nature des groupements sociaux à base territoriale a été ouvert depuis peu par les sociologues ruraux. Les travaux de L. Wylie [1970] et surtout de H. Mendras et M. Jollivet [1971] débouchent sur une remise en cause d'un des principaux postulats de la recherche rurale : la collectivité locale en tant qu'unité sociale, système social, c'est-à-dire comme objet d'analyse (et non comme simple cadre d'investigation). Sans aborder ici ce débat nous voudrions simplement souligner l'intérêt d'une mise en perspective historique du problème. Dans quelle mesure peut-on analyser l'histoire des groupements socio-territoriaux en France à partir de trois modèles de base : communauté, collectivité, groupement de voisinage ? Peut-on dire qu'il existe une évolution qui va de la communauté à la collectivité et de la collectivité au groupe de voisinage ? Cette problématique n'a bien entendu d'intérêt que si elle permet de poser la question des rapports entre ces diverses formes de groupements sociaux et des formes correspondantes de la structure politico-administrative territoriale. A titre d'exemple, on peut indiquer trois thèmes de recherche susceptibles d'apporter des éléments nouveaux.

Il conviendrait, en premier lieu, d'étudier les communautés rurales et la mise en place de la structure communale pendant la période révolutionnaire. On connaît l'existence du débat petites communes/grandes communes. Partant de là, il faudrait analyser les termes de cet enjeu : la formation de grandes communes, solution ultra-jacobine, visait, comme la création des départements, à briser les particularismes et séparatismes

locaux. Le choix fait en définitive en faveur des petites communes, respectant à peu près les anciennes structures paroissiales, n'est-il pas un compromis entre les exigences centralisatrices (unification du territoire national par un quadrillage administratif uniformisé) de la bourgeoisie et les résistances des communautés rurales ?

Les idéologies communales pourraient constituer un deuxième thème de recherche particulièrement intéressant. On assiste au XIX^e siècle à un débat idéologique et politique important sur le problème de la commune et des libertés communales — débat illustré notamment par Tocqueville, Le Play, Taine. L'étude systématique de ces idéologies devrait être complétée par celle des idéologies vulgarisées dans les manuels d'instruction civique. La commune y occupe une place privilégiée entre la famille et l'État-Patrie, au même rang que l'école (commune = école de la démocratie, donc lieu de la socialisation politique ou civique). L'institution communale apparaît comme l'instance qui constitue chaque membre du groupe en citoyen de l'État et l'ensemble de la collectivité locale comme rouage de cet État. On saisit toute l'importance d'une analyse plus précise des idéologies communales.

En troisième lieu, s'impose le thème de la dégradation de la collectivité locale en simple groupement de voisinage comme du décalage entre une structure communale devenue archaïque et les nouvelles formes d'organisation et de vie sociale à la campagne. Avec leurs villages désertés par les artisans et les commerçants, par le curé et l'instituteur, de larges espaces ruraux constituent un tissu social amorphe. Seule, bien souvent, la mairie reste le dernier témoignage d'une identité collective à jamais perdue. Une collectivité ne peut être réduite à un réseau de relations sociales plus ou moins denses ; elle suppose une autonomie par rapport à son environnement, une structuration interne fondée sur une différenciation et une spécialisation des rôles et fonctions, une intégration collective relativement forte (n'excluant nullement les charges et antagonismes). On ne saurait considérer ces groupes de voisinage, que deviennent en grand nombre des villages ruraux, comme des collectivités. A cet égard, et dans la perspective d'une réorganisation des structures communales, on peut se demander si la notion même de collectivité à base territoriale a encore un sens.

La refonte des structures communales comme enjeu politique

La refonte des structures communales est à l'ordre du jour depuis longtemps déjà. Si, malgré son urgence proclamée, une réforme d'envergure est sans cesse bloquée, c'est qu'elle est loin d'être un simple réajustement administratif : son enjeu est politique et l'on peut se demander quels en sont les termes.

Il est évident que toute analyse approfondie du problème suppose une meilleure connaissance des faits, en particulier de l'action juridique de l'État (analyse des textes, des projets de loi, notamment de la Loi du 16 juillet 1971) et des effets réels de cette action. Il est vrai qu'un certain

mouvement de concertation se dessine : entre 1962 et 1968, 228 fusions avaient entraîné la disparition de 253 communes ; entre 1968 et 1973, 1 597 communes ont été touchées par 644 opérations de fusion et 955 communes ont été supprimées. Dans quelle mesure ces mouvements affectent-ils le milieu rural ? Il semble en effet qu'aient été concernées les agglomérations urbaines surtout. De toute façon, on peut dire que la loi de juillet 1971, qui devait provoquer un vaste mouvement de fusions et de regroupements, n'a produit jusqu'à aujourd'hui que d'assez maigres résultats.

Pour rendre compte des difficultés que connaît la politique de fusion et de regroupement, on évoque bien souvent la résistance des élus locaux comme des populations locales. Explication insuffisante ! Certes il faudrait évaluer exactement l'ampleur et la nature de ces résistances, pour autant qu'elles existent, en étudiant des opérations concrètes. Le blocage se situe ailleurs, nous semble-t-il, dans la politique même de fusion et de regroupement des communes, qui comporte de fortes contradictions sur les plans tant politique qu'économique.

La refonte des structures communales remet en cause un certain nombre d'équilibres sur lesquels repose le système politico-administratif local — équilibres bénéfiques à la classe dominante. Une des caractéristiques de ce système, c'est l'absence de liaisons horizontales entre les communes isolées et concurrentes, celles-ci se trouvant insérées dans un système hiérarchisé par lequel s'exerce la tutelle de l'État. En raison de cette situation et du fait de leur faiblesse intrinsèque (absence de ressources et de moyens techniques), la majorité des communes rurales sont, sans doute, aujourd'hui gérées directement par l'État. La mise en place de collectivités plus importantes (3 000 ou 5 000 habitants), et par conséquent politiquement plus puissantes, risque de remettre en cause cet équilibre. Car collectivité locale plus puissante signifie aussi niveau d'équipement plus élevé alors que la structure communale actuelle en milieu rural permet de masquer et, d'une certaine façon, d'organiser un sous-équipement important.

Reste alors à déterminer pourquoi la réforme communale est néanmoins présentée comme une urgence pour le pouvoir. C'est qu'elle intéresse sans doute, avant tout, les agglomérations urbaines. Son application, nécessitée par des impératifs de gestion mais modulée en fonction des conjonctures politiques locales, produit d'ailleurs des effets opposés à ceux qu'elle pourrait provoquer en milieu rural : mise en place de structures de pouvoir moins démocratiques renforçant en fait l'emprise du pouvoir central.

Ces quelques remarques ne constituent nullement une analyse de fond, tout juste des hypothèses de départ pour des études de situations concrètes.

LE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION MUNICIPALE

Pour des raisons multiples — cloisonnement des disciplines universitaires, formalisme juridique des sciences administratives —, les travaux

concernant l'organisation et le fonctionnement des municipalités, tant urbaines que rurales, sont pratiquement inexistant¹.

En ce qui concerne le milieu rural, les nombreuses monographies de village dont on dispose apportent cependant des éléments appréciables d'information. Il est possible à partir de ces informations, et malgré la diversité des situations locales et régionales qui reste un trait important, d'esquisser un modèle de fonctionnement de l'institution municipale en milieu rural, modèle qu'il serait intéressant de confronter à d'autres, concernant par exemple les municipalités de petites villes ou de villes moyennes.

La spécificité du mode d'organisation et de fonctionnement des structures du pouvoir communal en milieu rural est bien entendu liée à la faible dimension de ces collectivités et par conséquent à l'importance de leurs moyens (organisationnels et financiers) comme à la nature des problèmes de gestion qui s'y posent. Mais elle tient aussi à leurs caractéristiques sociales : forme de sociabilité (interconnaissance), homogénéité relative de la structure sociale, caractéristiques de classe de la paysannerie, etc. En outre, les modalités spécifiques du fonctionnement des municipalités rurales renvoient à leur place et à leur rôle dans la structure du pouvoir local en milieu rural (rapports avec le Conseil général, la Préfecture et les services extérieurs, Chambre d'agriculture, etc.). D'une façon générale, l'analyse des municipalités rurales ne peut être menée sans que soit posé le problème des fonctions de l'institution municipale et des collectivités locales dans l'ensemble de l'appareil d'État. Les municipalités sont en effet des rouages de cet appareil et par conséquent fonctionnent comme éléments, contradictoires ou non, d'une domination politique de classe.

Le fonctionnement interne

On rassemblera ici quelques données sur le fonctionnement des municipalités rurales telles qu'elles apparaissent dans diverses monographies². Elles concernent, en particulier, les processus de choix des conseillers municipaux et des maires, les luttes municipales et les enjeux dont elles sont l'objet.

Conseillers municipaux et maires ruraux

L'analyse de la composition des conseils municipaux et de leur représentativité est une première voie d'approche. On dispose à ce sujet de données congruentes que nous résumerons de façon sommaire. Le Conseil municipal reflète d'une manière plus ou moins déformée les caractéristiques

1. Il faut mentionner les travaux du Groupe de sociologie des organisations (M. Crozier, J.-P. Worms, P. Grémion, J.-C. Thoenig) qui, rompant avec le formalisme juridique de la science administrative, ont ouvert la voie à l'analyse de l'appareil politico-administratif local.

2. Cf. bibliographie.

de la structure sociale de la collectivité rurale. Il est rare qu'un groupe social détienne le monopole exclusif de la représentation municipale (dans les cas toutefois où la différenciation sociale dans la commune est suffisante). En effet un dosage souvent subtil préside à la formation des listes. On s'efforce d'y intégrer des représentants des divers groupes socio-professionnels (paysans, commerçants, artisans) et territoriaux (villages groupés, hameaux ; lorsque la commune comporte une ou plusieurs sections électorales, elles sont obligatoirement représentées). Les conseils municipaux se veulent donc représentatifs de l'hétérogénéité sociale de la collectivité.

Cependant si l'on compare de façon précise la composition du Conseil municipal à celle de la population, des distorsions significatives apparaissent. Souvent un groupe s'impose au Conseil municipal comme dominant, tandis que d'autres sont exclus ou sous-représentés. En outre, plusieurs analyses portant sur une période historique suffisamment longue montrent un décalage très significatif entre les rapports de forces, démographiques ou économiques, entre les divers groupes sociaux et leur « reproduction » au sein du Conseil municipal. Une position dominante dans la collectivité locale ne s'exprime par une position dominante (une sur-représentation significative) au Conseil municipal qu'après un temps relativement long (Castelnau [J.-Y. Nevers 1969], Corcelles [L. Lévi-Strauss 1975], les villages de montagne étudiés par P. Rambaud [1965]). Il conviendrait certes de s'interroger sur le contenu précis d'une expression comme celle de position dominante, ainsi que sur la signification du décalage entre position économiquement ou démographiquement dominante, et position politiquement dominante. Signalons enfin que des groupes, qu'on peut désigner ici comme groupes dominants sur le plan économique — soit parce que volontairement ils ne participent pas aux luttes politiques locales, soit parce qu'ils en sont exclus —, ne sont pas représentés dans l'institution municipale (Saint-Léon) [D. Lecomte 1970] : pouvoir économique et pouvoir politique sont alors nettement dissociés.

L'analyse de la représentativité du Conseil municipal conduit à mettre en évidence les mécanismes du choix des conseillers municipaux, les processus de sélection et d'éviction à l'issue desquels la collectivité se donne, au travers des rapports de forces entre divers groupes sociaux, une représentation conforme à ses valeurs dominantes.

Quelles sont les conditions nécessaires pour être élu et même pour être candidat ? L'enracinement au milieu est toujours un facteur favorable. Les conseillers municipaux sont bien souvent nés dans la commune ou s'y sont intégrés par mariage. Cependant il existe des différences entre les régions : les seuils d'enracinement varient en fonction de certaines caractéristiques socio-économiques (forte mobilité des agriculteurs dans les régions de métayage par exemple).

Le statut socio-économique est fondamental mais relatif aux structures sociales locales, c'est-à-dire qu'une position spécifique n'a de sens qu'à l'intérieur d'un système de stratification et de rapports sociaux. Lorsque dominant la petite et moyenne exploitation, les conseillers municipaux appartiennent

en majorité à la couche des paysans aisés, mais les agriculteurs capitalistes sont exclus (Castelnau, Saint-Léon). Dans les régions où coexistent fermiers, métayers et propriétaires, ces derniers ont un avantage très net : les métayers, de même que les ouvriers agricoles, sont pratiquement écartés du Conseil municipal ; on les y trouvera cependant s'ils constituent le groupe démographique dominant, mais ils seront nettement sous-représentés.

Le troisième critère d'éligibilité obéit à ce qu'on peut appeler le conformisme aux normes de la sociabilité villageoise (les normes varient elles aussi selon les régions). Pour être élu il faut ne pas être « trop tour d'ivoire » mais aussi ne pas « trop se faire valoir » (entretien à Castelnau-Barbarens). Il existe un certain nombre d'expressions qui font la synthèse de ces qualités : le conseiller municipal c'est une « personne sérieuse » (Peyranne) [L. Wylie 1968], « un type valable » (Castelnau), « un bon gars » (Sainte-Christine) [J. Brouhard, in N. Chambron et B. Hervieu 1974], etc. En fait, ces diverses conditions renvoient à un trait fondamental : les conseillers municipaux sont avant tout les représentants d'une famille (ou d'une « maison »), voire même d'une parentèle. Leurs caractéristiques, leurs qualités individuelles sont inséparables du statut de leur groupe familial d'appartenance, statut toujours perçu, évalué dans une durée relativement longue (à l'échelle de la mémoire collective). Certaines catégories (femmes mariées, célibataires) sont pratiquement exclues du Conseil municipal parce qu'elles ne peuvent, au regard des valeurs de la collectivité, représenter une famille. L'importance de celle-ci, sa prépondérance en tant que groupe de base sur l'individu, est bien mise en évidence par la fréquence de la transmission héréditaire de la fonction de conseiller municipal. Cette transmission est d'ailleurs vécue comme parfaitement normale, naturelle (Castelnau).

Le Conseil municipal constitue un sous-groupe représentatif moins de la collectivité que d'un certain type idéal de celle-ci, image particulièrement conforme aux valeurs de la société rurale traditionnelle. Une des fonctions essentielles du Conseil municipal, sinon la seule, n'est-elle pas d'assurer une représentation symbolique [L. Wylie 1968] de la collectivité, de perpétuer en quelque sorte son identité et ses valeurs ?

Le maire possède un statut très différent de celui des conseillers municipaux. Les critères d'éligibilité ne sont pas les mêmes. La fonction de maire, même dans une commune rurale, nécessite un certain nombre de connaissances administratives et du temps libre. Il est indispensable d'avoir des « relations » avec des personnalités politiques ou des agents de l'administration (mais c'est souvent la fonction elle-même qui permet de les nouer).

La variété des maires ruraux est grande, elle dépend fortement des situations locales. Dans les communes de Vendée, les châtelains-maires sont encore nombreux aujourd'hui, tandis que dans le Sud-Ouest ils sont extrêmement rares depuis le début du siècle. Il convient donc de distinguer : les maires que leur statut social place sans conteste très au-dessus des divers groupes de la collectivité locale — notables traditionnels (châtelain,

mais aussi, notaire, médecin, vétérinaire, etc.) ou néo-notables (retraités, résidents saisonniers) — ; les maires politiques, qui possèdent un mandat de conseiller général, de député ou de sénateur ; ce ne sont pas toujours des notables mais des paysans, artisans ou commerçants ruraux ayant fait une « carrière » politique (cas des élus socialistes) ou plus rarement militants d'un parti (cas des communistes ruraux par exemple) ; enfin, les maires paysans, artisans ou commerçants issus du milieu et souvent formés au sein même du Conseil municipal (comme adjoints), sont certainement beaucoup plus nombreux qu'on ne le pense généralement, surtout dans les très petites communes. À côté de ces maires non-notables et n'ayant aucune autre responsabilité politique, il faut signaler la montée d'une nouvelle couche de maires dans les communes où se développent le tourisme, les résidences secondaires et les résidences de retraités : hôteliers dans les villages de montagne [P. Rambaud 1969], petits retraités ailleurs...

Cette typologie est très sommaire. Il faudrait l'étayer par des données statistiques et s'interroger sur la pertinence des distinctions effectuées. Il faudrait montrer notamment comment ces diverses catégories renvoient à des modes différents d'expression et de représentation politique de la paysannerie et des couches rurales. À cet égard, s'interroger sur les maires agriculteurs et les maires politiques issus des milieux paysans serait d'un grand intérêt ; peut-être la sociologie rurale a-t-elle trop privilégié l'étude des notables.

De même seraient nécessaires des analyses plus systématiques du rôle du maire rural, tant par rapport à l'extérieur — comme agent de médiation entre l'administration préfectorale et la population, mais aussi comme maillon des chaînes du clientélisme politique — que par rapport à ses propres administrés. Des quelques informations dont on dispose sur ce dernier point, il ressort que le maire exerce son pouvoir d'une façon très autocratique, très personnelle. Le Conseil municipal participe peu aux décisions et l'absentéisme aux réunions semble élevé. Par ailleurs, le maire joue un rôle prépondérant dans la formation de sa liste et dans la désignation de son adjoint. La position et le rôle de l'adjoint sont en outre mal connus : est-il le second du maire ou plutôt le délégué, porte-parole en quelque sorte, du Conseil municipal ? Dans la même direction de recherche, il faudrait préciser aussi la place que tient le secrétaire de mairie, hier agent local privilégié dans l'administration communale, aujourd'hui bien souvent petit fonctionnaire itinérant.

La compétition électorale : cohésion et conflits

Lors de l'élection de la municipalité, on observe dans les villages une assez grande diversité de situations. Parfois, la compétition est totalement absente : dans les petites communes en particulier, la constitution d'une seule liste peut s'avérer difficile, faute de candidats en nombre suffisant. Lorsqu'il s'agit d'une commune plus importante, l'existence d'une liste unique s'explique généralement par la cohésion idéologique de la popu-

lation locale : ainsi à Chanzeaux [L. Wylie 1970], plus encore à Nussey [M. Dion et M. Dion-Salitot 1970], où la droite domine de longue date sans être véritablement contestée. Dans la plupart des cas cependant, plusieurs listes se trouvent en concurrence, même lorsque leur crédibilité n'est pas équivalente, et la conservation ou la conquête du pouvoir municipal provoquent de sévères empoignades.

La compétition s'organise autour d'un certain nombre d'oppositions et de clivages dont il conviendra d'examiner la nature réelle. Souvent d'ailleurs, ils peuvent se recouvrir. Du point de vue idéologique, l'opposition droite/gauche constitue la fracture essentielle. Écho d'affrontements à l'échelle nationale, la querelle, axée notamment sur la question de l'école, semble avoir perdu de sa virulence. Mais le clivage persiste : avec l'atténuation des luttes pour ou contre la laïcité, ne se serait-il pas déplacé sur d'autres points du champ idéologique ? Et de toute façon comment l'apparition de nouvelles contradictions pourrait-elle estomper au village une coupure qui marque toute la vie nationale ? En même temps que s'opère le reclassement des forces en présence, n'y aurait-il pas redistribution des thèmes à partir desquels s'effectue l'affrontement ? Il paraît pour le moins suspect de prétendre éluder cet aspect des choses sous le prétexte que la coloration partisane n'y est pas d'une grande netteté.

L'opposition jeunes/vieux a tenu une place importante au cours des quinze dernières années. Parallèlement à la poussée du mouvement « jeunes agriculteurs » au sein du syndicalisme agricole, s'est produit un certain renouvellement des équipes municipales : ruptures et compromis, continuité et rajeunissement marquent ces réajustements au sein des conseils municipaux. Un peu partout, des listes de jeunes ou des candidatures de jeunes apparaissent à un moment ou à un autre : Saint-Léon-en-Lauragais [D. Lecomte 1970] et Chanzeaux en 1959 ; Castelnau-Barbarens et Saint-Allouestre [N. Chambron et B. Hervieu 1974] en 1965, etc. S'agit-il seulement d'un conflit de générations ? On peut en douter : il conviendra en particulier d'examiner si cet afflux de jeunes infléchit réellement le cours de la vie municipale et dans quel sens.

La rivalité d'intérêts entre la population du village et la population dispersée peut, elle aussi, être source de contestation lorsqu'une de ces fractions s'estime désavantagée : agriculteurs isolés d'un côté, de l'autre commerçants, employés et retraités du bourg ne sont pas nécessairement sur la même longueur d'onde. Dans les communes subdivisées en sections, une fronde peut se manifester lorsque l'une d'entre elles s'estime défavorisée. On peut également analyser la compétition municipale dans les campagnes comme opposition de parentèles. Significatifs à cet égard, l'exemple de Corcelles-les-Arts en Bourgogne et celui de Grand-Frault en Lorraine [Cl. Karnouh 1973]. Mais bien d'autres cas, moins purs en apparence, mériteraient d'être examinés dans cette perspective ; et les clans qui s'affrontent sous les étiquettes de gauche ou de droite s'organisent à partir des liens de parenté : par le biais des familles, les relations interpersonnelles jouent un rôle décisif dans les joutes pour le pouvoir

municipal. Les oppositions de clientèle supposent en outre des phénomènes de domination sociale, une stratification plus accusée : ainsi à Orchains en Beauce [M. Jollivet 1974] ou à Marquenterre en Picardie [A. Morel 1975]. On retrouve au sein de l'équipe municipale les rapports typiquement paternalistes que les gros exploitants, à l'instar des châtelains auparavant, entretiennent avec leurs salariés, ainsi qu'avec une partie des petits et moyens exploitants, en situation de dépendance. Mais, lorsque la paysannerie constitue un groupe assez cohérent, elle fait éclater le système de clientélisme et de domination des « gros » qui sont alors socialement marginalisés.

On peut s'interroger sur la compétition qui donne accès au pouvoir municipal, sur la nature des affrontements qu'elle provoque, sur la profondeur des conflits qu'elle suscite. Deux types d'analyse sont alors en présence, qui privilégient soit la cohésion de la collectivité rurale, soit sa division.

Qu'elles mettent en jeu une lutte entre plusieurs listes plus ou moins complètes, ou entre des candidatures isolées, les élections municipales peuvent, dans une perspective purement fonctionnaliste, être considérées comme un processus de mise à jour du Conseil municipal devant répondre à un double objectif. Premièrement, assurer un renouvellement partiel limité, permettant d'adapter le Conseil aux changements en cours en évitant les désajustements trop flagrants (vieillesse excessive surtout, mais aussi modifications intervenues dans la composition de la population). Donc réaliser un type de changement adapté aux valeurs de la société rurale traditionnelle : « changer sans bouleverser ». Deuxièmement, assurer la sélection des candidats, en choisissant les plus conformes aux normes de la collectivité et en rejetant les non éligibles.

Plusieurs exemples montrent comment s'impose cette double nécessité. A Peyranne, une fois qu'est assurée la stabilité par la reconduction de la majorité de la liste sortante, on choisit au second tour des candidats de l'opposition répondant aux normes de l'éligibilité. Le même phénomène se produit à Castelnau-Barbarens. A Chanzeaux et à Saint-Allouestre, les « jeunes » opposants sont d'abord écartés, puis élus aux élections suivantes : six ans après, ils sont déjà plus « sérieux ». A Castelnau-Barbarens, on constate que certains candidats non conformes aux normes de l'éligibilité, élus en « passant avec le paquet » (c'est-à-dire avec le minimum nécessaire), sont éliminés aux élections suivantes.

Ainsi le mécanisme de l'élection municipale constituerait-il un véritable système, qui à la fois permettrait l'expression, l'actualisation de divers conflits, la compétition, et maintiendrait cette compétition dans certaines limites, préservant la cohésion de la collectivité : c'est le « changement sans risques », qui autorise la sélection d'un sous-groupe représentant, par-delà les clivages, les valeurs communes du groupe.

Poussant plus loin, on pourrait se demander : s'agit-il, en réalité, d'une véritable lutte pour la défense d'intérêts contradictoires ou bien d'une compétition formelle, sorte de rite collectif, véritable soupape de sûreté

pour l'agressivité impliquée dans les relations interpersonnelles, qui sert à renforcer la cohésion, le consensus, la solidarité collective ? Pour certains, la réponse ne souffre pas de doute ; l'hypothèse de la cohésion fondamentale de la société rurale l'emporte. Ils font remarquer, par exemple, que si ceux qui ont été battus portent leur échec comme une honte, n'ayant plus qu'à se taire, la collectivité par accord tacite ne revient pas sur cet échec, dès lors voué à l'oubli. Au contraire même, autour des mâts dressés en l'honneur des maires et des conseillers, vainqueurs et vaincus se retrouvent dans une vision identique du monde : autour d'un tonneau de vin et d'un musicien on fête ensemble le retour à la normale, c'est-à-dire le triomphe de la concorde sur la division, le dépassement des animosités. Cette unanimité ainsi retrouvée n'était d'ailleurs pas totalement absente dans la phase de la compétition, les échanges, fussent-ils d'opposition, restant marqués par une sorte de complicité. Le jeu de l'élection municipale suppose en effet des règles, tacites pour l'essentiel, qu'il est impossible de transgresser. Selon ce point de vue, il semblerait que tout s'inscrive dans une même vision du monde, c'est-à-dire dans ces rapports de sens par quoi se structure la coexistence, le « vivre ensemble » ; dès lors la division, les oppositions de programme électoral ne seraient que des variations autorisées à l'intérieur de ce cadre car, dans la collectivité rurale, il est ressenti comme dangereux d'instaurer des clivages irréductibles : ainsi, par exemple, s'expliquerait le comportement des ouvriers agricoles du village d'Épagny qui, selon Gordon Wright [1967], votent communiste aux législatives et portent à la mairie l'aristocrate conservateur, gros propriétaire foncier, leur patron.

En définitive, l'institution municipale ne fonctionne-t-elle pas dans les campagnes comme catalyseur de la solidarité idéologique, au point d'occulter les rapports de forces, les clivages profonds, les ruptures ?

Ce type d'analyse, foncièrement a-historique, ne permet pas de rendre compte de certaines réalités, pourtant indiscutables. La rupture impossible ? A voir. Dans le passé en tout cas, le feu mis aux châteaux par les paysans révoltés témoigne de l'acuité de l'affrontement dans les campagnes ; sans doute le système de l'élection municipale précisément s'est-il mis en place sur les décombres de la domination féodale, pour parachever la défaite de ses survivances. Et s'il est vrai qu'aujourd'hui le conflit ne parvient que rarement à une expression claire, il conviendrait d'en chercher les raisons dans la structure de classe de la paysannerie, et plus largement de la population des campagnes, comme dans le jeu inextricable de l'idéologie dominante et de l'idéologie spontanée de ces couches sociales.

On a trop tendance, quand on étudie les villages, à les considérer comme existant hors du temps, ce qui ne permet pas de comprendre les changements qui interviennent dans la composition des conseils municipaux. Or ces modifications ne sont pas sans relation avec celles qui se produisent dans la structure de la population rurale ou dans la conjoncture nationale. Elles semblent être, au contraire, des ajustements aux conditions générales. Ajustements socio-économiques d'une part : l'exode rural opère une déstructuration-restructuration de la collectivité et modifie constam-

ment les rapports de forces entre divers groupes (paysans/commerçants, gens du village/gens de la campagne), ce qui entraîne, à plus ou moins longue échéance, une modification des groupes dominants au Conseil municipal. Mais on sait aussi qu'un groupe statistiquement dominant n'est pas nécessairement politiquement dominant. Ajustements politico-idéologiques d'autre part : l'évolution du champ politique au niveau de la société globale oblige la collectivité rurale à se resituer par rapport à lui, alors même que les contradictions du monde rural déterminent l'orientation des reclassements politiques internes.

On insiste d'ordinaire sur la très grande stabilité, fondée sur la permanence des traditions familiales, des tendances idéologiques profondes. Souvent de nouvelles tendances politiques prennent le relais des anciennes parce qu'elles permettent aux individus de mieux penser et de mieux marquer leurs différences et leurs oppositions. A Plodémet, par exemple, le radicalisme, présent de longue date, se trouve relayé après 1945 par le communisme. Même type de transition à droite : le MRP relaie la droite cléricale, avant de céder le pas au gaullisme [E. Morin 1967].

Longtemps les organisations agricoles comme la vie municipale ont été dominées par la présence des notables traditionnels, issus de l'aristocratie foncière. En plusieurs phases significatives, leur élimination s'est produite et elle est irréversible ; ce qu'il en reste peut véritablement être considéré comme survivance. Tout au long de la III^e République notamment, cette lutte s'est déroulée à tous les niveaux de la vie sociale, y compris dans la vie municipale des campagnes. L'histoire de chaque commune a été marquée par la mise à l'écart, à tel ou tel moment, de son châtelain. A Castelnau-Barbarens, il n'y a plus de propriétaires fonciers après 1914, donc plus de notables disponibles pour être maires — les derniers d'entre eux avaient été battus par les radicaux. A Sainte-Christine, ce n'est qu'en 1971 qu'on liquide le châtelain. L'opération s'est faite en plusieurs temps à Chanzeaux — pays typique de la propriété foncière au XIX^e siècle —, au gré des tribulations qui marquent l'histoire des fortunes foncières : la mise en vente des domaines permet, dans une certaine mesure, aux paysans d'accéder à la propriété et sonne le glas de la puissance politique des notables.

On a assisté périodiquement à l'apparition de nouvelles élites en liaison avec les changements structurels internes à la paysannerie et avec les nouvelles données de la conjoncture politique globale. A la Libération, émerge une génération, issue de la Résistance, qui s'impose un peu partout : ainsi à Peyranne. Du fait de l'urbanisation en plein développement, les non-agriculteurs prennent aujourd'hui une place de plus en plus grande dans les villages de tourisme, de résidences secondaires et plus encore dans les villages péri-urbains. Il faut noter cependant que ces différents ajustements se font selon la logique du système de la représentation ; le plus souvent l'intériorisation du changement est progressive mais, lorsque le désajustement est trop marqué, la commune entre dans une période de crise qui est à l'origine d'un renouvellement total de son personnel municipal.

L'homogénéité sociale relative de la population campagnarde donne un caractère parfois confus aux luttes qui s'y produisent, notamment autour du pouvoir municipal : les groupes qui s'affrontent présentent souvent des caractères de classe très voisins. Le poids des appartenances idéologiques est ici considérable ; au sein du village se réfractent des luttes beaucoup plus amples et c'est notamment à travers le pouvoir municipal que se concrétisent les stratégies globales d'alliance de classes et de couches sociales.

Gestion communale et enjeux locaux

Sur ce point les données sont extrêmement fragmentaires, mis à part les statistiques globales sur les finances communales. Il ne fait aucun doute que l'autonomie décisionnelle des municipalités rurales est extrêmement faible, en raison de l'étroitesse de leurs ressources, de leur dépendance institutionnelle vis-à-vis des préfectures et des services extérieurs, mais aussi, il faut le souligner — car le pouvoir s'inscrit toujours dans des rapports de forces susceptibles de variations sensibles —, en raison de l'isolement et du cloisonnement communal qui empêchent l'organisation de pressions politiques appuyées sur la population (il suffit d'évoquer a contrario le poids politique des municipalités urbaines). Il faudrait à cet égard analyser les effets de cette situation sur le niveau, particulièrement bas, des équipements collectifs en milieu rural.

Le contrôle de la municipalité constitue un enjeu à la fois économique et politique. Les quelques informations dont on dispose montrent, en effet, qu'il existe de véritables choix économiques locaux susceptibles de diviser la collectivité et de cristalliser des conflits d'intérêts non négligeables. A Castelnau-Barbarens, par exemple, on peut parler sans exagération, et compte tenu de l'échelle, d'opposition entre deux politiques municipales. L'une entend orienter les investissements vers l'aménagement du village (égouts, ramassage des ordures et restauration de l'église) pour revitaliser un site historique propre à attirer les touristes, retraités et acquéreurs de résidences secondaires. L'autre met l'accent sur la satisfaction de revendications de la population dispersée (essentiellement paysanne), préconisant comme priorités l'entretien de la voirie et l'amélioration du ramassage scolaire. Ces deux politiques cristallisent l'opposition entre les commerçants et retraités installés au village et les agriculteurs ; elles recoupent le clivage traditionnel droite/gauche et religion/laïcité (partisans de la restauration de l'église contre partisans de l'amélioration du ramassage scolaire). A ces deux programmes de gestion, il faut ajouter l'existence de revendications propres au groupe des jeunes, dont quelques représentants sont candidats, qui demande une salle des fêtes et un terrain de sports.

Il est probable que dans de nombreuses communes rurales se retrouvent de semblables enjeux qu'on aurait tort de négliger : ils s'articulent en effet aux orientations globales concernant l'aménagement de l'espace rural. Enfin, il semble que les possibilités d'actions autonomes de la municipalité

soient nettement surestimées par la population rurale : on touche alors ici à la fonction d'occultation que peut jouer l'institution municipale. Des études plus nombreuses et plus systématiques sont nécessaires pour mieux connaître la gestion municipale et la manière dont s'expriment les besoins et intérêts des diverses couches du milieu rural. Il faudrait ainsi analyser les budgets communaux, l'orientation prioritaire des ressources, la nature des équipements réalisés.

L'enjeu que constitue le contrôle des municipalités est aussi politique. Même s'ils se disent (ou sont dits) apolitiques, conseillers et maires ruraux participent aux élections sénatoriales où s'affrontent les grandes tendances du pays. En outre, l'influence des partis politiques à la campagne s'appuie surtout (et même uniquement pour les partis de notables) sur des réseaux de maires ruraux, centres d'influence idéologique, agents électoraux et points d'appui essentiels pour l'élection des conseillers généraux. Aussi les municipalités rurales participent-elles à la structuration de la scène politique nationale (élections sénatoriales et, avant 1962, élections présidentielles) et des scènes politiques locales, c'est-à-dire à l'expression directe des luttes sociales.

Institution municipale et appareil d'État

Comme nous l'avons souligné plus haut, l'analyse du fonctionnement de l'institution municipale implique une réflexion générale sur le problème des rapports entre les collectivités locales et l'État. D'une façon plus précise, il s'agit de situer la place et le rôle de l'institution municipale dans le fonctionnement global de l'appareil d'État et, au delà, dans les luttes politiques de classes. L'approche de la question en termes de centralisation-décentralisation nous semble insuffisante dans la mesure où elle masque, ou du moins élude, toute dimension politique, pour ne considérer bien souvent que le seul problème de la répartition de l'autorité entre différents niveaux et branches de l'appareil d'État.

Les municipalités sont à la fois l'expression de l'autonomie des collectivités locales et les organes locaux du pouvoir d'État ; il faut insister sur le fait que les municipalités sont en premier lieu et avant tout des rouages de l'appareil d'État, même si elles constituent, pour certaines forces sociales, des centres d'organisation et de lutte contre la politique du pouvoir central.

Les rapports collectivités locales/pouvoir central sont minutieusement codifiés par la loi communale et donc susceptibles d'une analyse juridique. Mais celle-ci n'épuise nullement la question. Il s'agit, en effet, d'appréhender le fonctionnement concret de ces rapports juridiquement fixés. Là encore une analyse résolument historique s'impose pour saisir, par-delà la permanence des règles juridiques (assez peu modifiées depuis 1884), les changements réels impliqués tant par l'évolution interne des collectivités locales (en milieu rural : dépopulation et déstructuration) que par les transformations générales du pouvoir d'État et des rapports de classes dans l'ensemble de la société.

Une approche sociologique doit également mettre en évidence la spécificité du milieu rural : l'uniformité (relative) de la législation communale ne saurait masquer l'énorme différence entre l'administration locale d'une grande ville et celle d'un village de 500 habitants. De même qu'il existe un mode spécifique de fonctionnement interne de l'institution municipale en milieu rural, il existe des rapports spécifiques entre municipalités rurales et pouvoir central, qui se traduisent d'ailleurs par une organisation particulière du pouvoir local, c'est-à-dire par un certain type d'agencement des centres locaux de pouvoir — ainsi le Conseil général joue-t-il un rôle très différent dans l'administration urbaine et dans l'administration rurale.

Pour illustrer les remarques précédentes, et à titre d'hypothèse, on présentera une brève analyse de deux situations historiques qui nous paraissent constituer des terrains d'étude très riches.

La III^e République

Une brève analyse du rôle de l'institution municipale et départementale dans la mise en place et la consolidation de la III^e République permet de bien mettre en évidence la nature politique de la décentralisation postérieure à la chute du Second Empire et qui est tout autre chose qu'une simple réaction contre les « abus » de la centralisation autoritaire du régime bonapartiste.

Les lois communales et départementales votées en 1871 introduisent en effet une certaine démocratisation de l'appareil politico-administratif local. Pour en saisir la signification, il faut prendre en considération l'ensemble des transformations de l'appareil d'État qu'entraîne l'installation progressive, à travers les aléas de la conjoncture politique des années 1870-1880, d'une forme d'État de type république parlementaire, c'est-à-dire d'un mode nouveau et durable d'exercice du pouvoir d'État par la classe dominante. Après l'effondrement de la dictature bonapartiste, face à la montée des luttes de la classe ouvrière et à la petite bourgeoisie urbaine, la République s'impose comme forme politique nécessaire à l'unification des diverses fractions de la classe dominante et comme moyen d'étendre l'hégémonie de la bourgeoisie. D'une façon générale, on peut interpréter la relative démocratisation des structures du pouvoir local comme une réponse à cette double exigence.

Le vote des lois communales et départementales (4 avril et 10 août 1871) a une signification en quelque sorte directement conjoncturelle : il s'agissait, pour la coalition conservatrice formée sous l'égide de Thiers, d'une part de consolider ses bases politiques face à la Commune de Paris et, d'autre part, de prendre en main les organes locaux de l'appareil d'État encore largement contrôlés par la bureaucratie bonapartiste. Le principe de l'élection des conseils généraux et municipaux au suffrage universel est acquis, de même que l'élection des maires dans les communes de moins de 20 000 habitants. Les villes se voient donc réserver un traitement spécial qui montre bien la nature de ce processus de démocratisation. Les notables

ruraux, en majorité monarchistes, pouvaient ainsi trouver dans les assemblées locales une base pour leur organisation politique et aussi un instrument pour la gestion de leurs intérêts collectifs. Par ailleurs, le maintien des préfets comme exécutif du département et organe de tutelle des communes, garantissait au pouvoir central, à la fraction hégémonique du bloc au pouvoir, le monopole de la répression et l'essentiel du pouvoir décisionnel. Thiers souhaitait même que les maires de toutes les communes fussent désignés par le préfet. Les mesures de 1871 constituent donc un compromis entre fractions de la classe dominante — compromis qui ne prend pas en considération les revendications de la petite bourgeoisie urbaine radicale puisque les maires des communes urbaines sont nommés.

Ce compromis conjoncturel s'avère extrêmement durable puisque la loi de 1871 sera pratiquement reconduite en 1884³. C'est qu'en fait les institutions départementales et communales vont jouer, par le biais des élections sénatoriales et présidentielles, un rôle de premier plan dans les équilibres et la dynamique politiques de la III^e République, dans la consolidation de la domination politique de la grande bourgeoisie. Ces assemblées locales vont devenir très vite des instruments grâce auxquels l'hégémonie de la bourgeoisie va s'étendre à la paysannerie et aux couches de la petite bourgeoisie rurale, aux dépens des notables traditionnels. Sur ce point, on peut renvoyer aux études d'historiens montrant la pénétration de l'idéologie républicaine dans les campagnes et la formation d'une nouvelle élite locale (les « autorités élues » remplaçant les « autorités nées », le médecin ou l'avocat remplaçant le châtelain, etc.). Il faut remarquer que si la paysannerie, dans l'ensemble, a été comme masse électorale l'un des plus solides soutiens du pouvoir de la grande bourgeoisie, elle n'a jamais émergé sur la scène politique comme force sociale autonome : à cet égard, ni les conseils généraux ni les municipalités n'ont constitué pour elle une base organisationnelle (ce qu'ils furent pour la petite bourgeoisie urbaine). Il est remarquable qu'aucune élite paysanne, c'est-à-dire issue des rangs de la paysannerie, ne se soit dégagée à partir de ces institutions ; il faudra attendre longtemps pour qu'apparaisse une élite paysanne locale et ce sera par le biais du syndicalisme agricole.

Il convient, pour aller plus loin, de s'interroger sur le rôle de socialisation politique ou civique, évoqué plus haut, qu'a pu remplir l'institution municipale dans les villages. L'éducation politique des campagnes, dont Gambetta soulignait la nécessité, signifiait plus que la simple conquête électorale des masses rurales. Il s'agissait d'y enraciner des modèles nouveaux de comportement (le vote comme participation pacifique aux luttes politiques) et des valeurs essentielles (le suffrage universel comme base pour l'élaboration d'une volonté collective, l'idéologie de l'État-Arbitre...), en fait, de créer en profondeur un consensus sur les règles du jeu de la

3. Pour ce qui est des communes rurales. En revanche, la loi de 1884 (et 1882) élargit le compromis en intégrant les revendications de la petite bourgeoisie urbaine (élection des maires dans toutes les communes). Le statut spécial de Paris montre par ailleurs les limites de ce nouveau compromis.

démocratie bourgeoise, conditions d'un fonctionnement normal des institutions républicaines. Ce rôle d'apprentissage de la démocratie est d'ailleurs fortement souligné dans les différentes idéologies communales. Une phrase de Tocqueville est particulièrement significative : « Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. »⁴ Sa référence à l'école primaire est riche de signification. Comme l'école, l'institution municipale doit inculquer un certain nombre de valeurs et de modèles culturels. Aussi peut-on la considérer comme un véritable appareil idéologique d'État spécialement destiné à la socialisation politique des masses rurales.

La situation actuelle

L'importance du rôle politique des municipalités rurales n'a cessé de diminuer, non seulement du fait de l'exode des électeurs ruraux mais aussi et surtout du fait des transformations des structures politiques : depuis la IV^e République, le rôle du Sénat, organe d'expression politique propre aux collectivités locales rurales, a été considérablement réduit ; la V^e République est marquée d'une façon plus générale par le déclin des assemblées élues — l'élection du Président de la République au suffrage universel n'étant sans doute que le premier pas dans cette voie. On assiste indiscutablement à un renforcement de la centralisation et de l'autoritarisme. Face aux contradictions politiques engendrées par le caractère représentatif des institutions départementales et municipales dans l'appareil d'État, le pouvoir a développé une logique répressive (étatisation de la police, renforcement du pouvoir des préfets...). Alors que s'accroissent de façon considérable les besoins en matière d'aménagement du territoire et d'équipements collectifs, les moyens financiers et l'autonomie décisionnelle des conseils généraux et des municipalités ont été réduits. D'une façon générale, et à travers un certain nombre de contradictions (résistance des élus locaux par exemple), la classe actuellement dominante (fraction monopoliste de la bourgeoisie) cherche à contrôler de plus en plus systématiquement l'action des collectivités et à orienter les investissements communaux vers la satisfaction de ses intérêts.

Si pour l'essentiel les institutions locales (conseils généraux et municipalités) ont été maintenues dans leur forme traditionnelle, elles apparaissent de plus en plus comme des centres de pouvoir formel. En effet, on assiste à la mise en place d'un ensemble d'institutions nouvelles au niveau central (organes du Plan, DATAR, institutions de financement public) et

4. A. de TOCQUEVILLE, *Œuvres complètes*, I : *De la démocratie en Amérique*, Paris, Callimard, 1961 : 59. On peut citer aussi cette phrase de J. Ferry : « Rien n'est plus propre qu'une vie communale active et puissante à favoriser cette fusion des classes qui est le but de la démocratie [...] Que ne peut-on attendre d'une véritable autonomie communale livrant aux esprits sans culture mais ouverts et droits [...] des questions simples et des intérêts palpables » (Lettre aux auteurs du Projet de décentralisation, 1865).

au niveau local (CODER, GEP, Sociétés d'économie mixte, SAFER, etc.) qui constituent une véritable techno-structure échappant presque totalement au contrôle de la représentation politique des populations locales. Au fonctionnement de la structure traditionnelle de pouvoir caractérisée, entre autres, par le système préfet-notables, correspond un fonctionnement centré sur la concertation dans des commissions dont la composition est fixée par le pouvoir central et qui intègrent sélectivement des représentants des partenaires sociaux ou des élus au deuxième ou au troisième degré ; le cas des établissements publics régionaux est exemplaire à cet égard.

La situation actuelle est caractérisée par l'imbrication de ces deux structures de pouvoir, mais il est évident que l'essentiel des décisions concernant l'aménagement de l'espace en milieu rural échappe au contrôle des collectivités locales et de leurs élus. Il serait extrêmement intéressant de comparer le volume des investissements et leur mode d'affectation dans les deux structures. Sans parler des communes dont les moyens sont pratiquement nuls, les conseils généraux, étroitement contrôlés par les préfets, poursuivent une politique de « saupoudrage » et de répartition des crédits selon les filières des différentes clientèles politiques locales. Parallèlement, des investissements beaucoup plus importants sont directement contrôlés et orientés par la techno-structure locale, conformément aux intérêts de la classe dominante. Ces interventions peuvent consister soit dans des aménagements pour l'amélioration de la production agricole (irrigation, remembrement), soit dans des actions d'accompagnement lors de l'installation d'activités non agricoles : infrastructures dans les régions touristiques (côte Languedoc-Roussillon, stations de sports d'hiver, etc.).

Ces quelques indications sont formulées à titre d'hypothèse et doivent être discutées. Sur le plan méthodologique elles montrent que toute analyse du pouvoir local en milieu rural ne peut plus se limiter à l'étude du fonctionnement d'institutions comme les conseils généraux et encore moins les municipalités, mais doit englober un ensemble complexe d'institutions et différents niveaux de décision.

*

Institution sans pouvoir réel et fonctionnement à vide dans une commune presque déserte, telle apparaît bien souvent aujourd'hui la municipalité rurale. Dès lors, l'intérêt d'une analyse centrée sur l'institution municipale semble bien mince. Et pourtant, les remarques que nous avons présentées, pour sommaires qu'elles soient, permettent nous semble-t-il de soulever un certain nombre de problèmes qui appellent un développement de la recherche. Deux thèmes devraient particulièrement retenir l'attention. Celui, d'une part, de la refonte des structures communales : structures communales et organisation de l'espace rural, refonte des structures communes comme enjeu politique, étude des fusions et regroupements de communes déjà réalisés. Celui, d'autre part, de la restructuration du système politico-administratif local en milieu rural et de la mise en

place de nouvelles institutions. Dans quelle mesure le système traditionnel préfet-notables (étudié par J.-P. Worms [1966] en particulier) est-il encore le système dominant ? L'objet de cette recherche serait de mettre en évidence les modes de présence, d'expression et d'action des diverses couches rurales dans les différentes institutions politico-administratives locales.

Pour conclure, nous voudrions faire quelques remarques sur la problématique du pouvoir local en milieu rural. D'une façon générale, il nous semble que l'analyse du pouvoir ne peut plus être l'analyse du « pouvoir au village », quand bien même elle déborderait l'étude de l'institution municipale pour s'intéresser à d'autres centres de pouvoir, ou plutôt d'influence ou d'autorité (leaders et notables). A l'origine de cette démarche il y a en effet le postulat plus ou moins explicite que le village constitue un système social sinon autonome, du moins autonomisable. En abordant le problème du pouvoir (et inévitablement il s'agit du pouvoir comme phénomène relationnel interpersonnes [R. Dahl 1973]) dans cette optique, on passe à côté de la question qui nous semble essentielle, à savoir celle des rapports entre les diverses couches de la paysannerie et la classe dominante, ainsi que la façon dont ces rapports s'expriment dans différentes branches de l'appareil d'État, en particulier au travers d'un certain type d'organisation et du fonctionnement du système politico-administratif local.

Si l'on admet que le pouvoir exprime un phénomène de domination de classe dans un certain type de rapports sociaux, la question qui semble se poser est de savoir si l'on peut parler de « lutte de classes au village ». Certes, il existe au sein de la paysannerie et des collectivités locales des clivages, des rapports conflictuels et des divergences d'intérêts, qui s'expriment plus ou moins ouvertement et clairement dans les luttes politiques locales par exemple. Mais excepté lorsque se trouvent face à face propriétaires fonciers et fermiers, exploitants capitalistes et ouvriers agricoles (et alors ce ne sont pas, là non plus, strictement des classes), a-t-on affaire à des clivages profonds, fondamentaux pour la compréhension des phénomènes de pouvoir ? Les contradictions fondamentales ne se situent-elles pas ailleurs : entre les intérêts de la paysannerie, des couches rurales, et ceux de la bourgeoisie monopoliste qui détient le pouvoir d'État ? Il ne s'agit certes pas de réintroduire le mythe de l'unité paysanne, idéologie d'ailleurs directement utile au maintien de l'hégémonie de la classe dominante sur la paysannerie dans son ensemble. Il s'agit bien plutôt de comprendre comment cette contradiction fondamentale fractionne en quelque sorte la paysannerie et produit des effets spécifiques sur le terrain des rapports de ces différentes couches à la classe dominante. Les nouvelles formes d'organisation du pouvoir au niveau local, la crise des institutions traditionnelles sont l'expression plus ou moins directe de l'évolution des rapports de classes entre, d'un côté la paysannerie et les diverses couches rurales, de l'autre la bourgeoisie monopoliste. Par la « technocratisation » du pouvoir local, cette dernière tente de s'assurer l'exclu-

sivité de la gestion et de l'aménagement de l'espace rural, même si elle doit s'appuyer sur certaines couches de la paysannerie au travers d'une concertation plus ou moins formelle (avec l'appareil syndical ou les chambres d'agriculture par exemple) et au prix de certaines concessions.

C'est à partir de ces bases générales, mais qui ne sauraient tenir lieu d'analyse, que l'on peut, nous semble-t-il, donner un minimum de cohérence théorique à un objet tel que le pouvoir local.

BIBLIOGRAPHIE

- AGULHON, M.
1970 *La République au village*. Paris, Plon, 544 p.
- BLEITRACH, D. et A. CHENU
1974 « Les notables et les technocrates », *Cahiers internationaux de Sociologie*, LVI : 159-175.
- BIAREZ, S., C. BOUCHET, G. du BOISBERRANGER, C. MINGASSON, M.-C. MONZIES, C. POUYET
1973 *Institution communale et pouvoir politique, le cas de Roanne*. Paris-La Haye, Mouton, 208 p.
- CHAMBRON, N. et B. HERVIEU
1974 *Le pouvoir au village*. Paris, Cordes, 294 p.
- DAHL, R.
1963 *Qui gouverne ?* Paris, Armand Colin, 216 p.
1973 *L'analyse politique contemporaine*. Paris, Laffont, 342 p.
- DESROCHE, M. et P. RAMBAUD
1971 *Villages en développement, contribution à une sociologie villageoise*. Paris-La Haye, Mouton, 411 p. (« Recherches coopératives » 5).
- DION, M. et M. DION-SALITOT
1972 *La crise d'une société villageoise*. Paris, Anthropos, 399 p.
- GRÉMION, P.
1970 « Introduction à une analyse du système politico-administratif local », *Sociologie du Travail*, 1 : 51-74.
- INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE BORDEAUX (Centre de recherches sur la vie locale)
1972 *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*. Paris, Pédone, 411 p.
- JOLLIVET, M.
1974 « Sociétés rurales et capitalisme », in M. JOLLIVET, ed., *Sociétés paysannes ou lutte de classes au village? Les collectivités rurales françaises*. Paris, Armand Colin, II : 230-266.
- JOLLIVET, M., ed.
1974 *Sociétés paysannes ou lutte de classes au village. Les collectivités locales françaises*. Paris, Armand Colin, II, 266 p., annexes.
- KARNOOUIH, Cl.
1973 « La démocratie impossible », *Études rurales*, 52, oct.-déc. : 24-56.

- LAJOINIE, A.
1971 « Les communes rurales », *Économie et Politique*, 198 : 103-121.
- LECOMTE, D.
1970 *Le système des pouvoirs dans une commune rurale : répartition, attribution, formes et rapports de ces pouvoirs*. Toulouse, Faculté des lettres et sciences humaines, 72 p. multigr.
- LÉVI-STRAUSS, L.
1975 « Pouvoir municipal et parenté dans un village bourguignon », *Annales ESC*, 30 (1) : 149-161.
- LORRAIN, D.
1975 « Rapports entre l'État et les collectivités locales », *La Nouvelle Critique*, Paris, n° spéc. 78 bis : 177-182.
- MENDRAS, H. et M. JOLLIVET, eds.
1971 *Les collectivités rurales françaises*. Paris, Armand Colin, I, 222 p.
- MINGASSON, C.
1970 « La restructuration communale et le système politico-administratif », in *Aménagement du territoire et développement régional*. Grenoble, Institut d'études politiques : 133-143.
1972 « Nature et rôle de l'institution communale en milieu urbain, les rapports entre institution communale, appareil d'État et classes sociales », in *Analyse interdisciplinaire de la croissance urbaine*. Paris, CNRS : 267-283.
1974 « La commune et l'État », in *L'administration*. Paris, CEPL : 142-161.
- MONSEL, R.
1971a « Pouvoir monopoliste et finances des collectivités locales », *Économie et Politique*, 198 : 3-18.
1971b « Capitalisme monopoliste d'État et collectivités locales », *Économie et Politique*, 199 : 45-71.
- MOREL, A.
1975 « Pouvoir et idéologie au sein du village picard hier et aujourd'hui », *Annales ESC*, 30 (1) : 161-177.
- MORIN, E.
1967 *Commune rurale en France : la métamorphose de Plodémét*. Paris, Fayard, 287 p.
- NEVERS, J.-Y.
1969 *Le Conseil municipal d'une commune rurale. Essai sur le système de la représentation d'un pouvoir en milieu rural*. Toulouse, Groupe d'ethnologie rurale et de sociologie, 82 p. multigr.
1975 *Système politico-administratif communal et pouvoir local en milieu urbain. Étude d'un cas : la municipalité radicale-socialiste de Toulouse (1888-1906)*. Thèse de 3^e cycle, Toulouse, Université de Toulouse-Le Mirail, 446 p. multigr.
- PERCEVAL, L.
1969 *Avec les paysans pour une agriculture non capitaliste*. Paris, Éditions Sociales, 246 p.
- QUEREILLAC, J.-C.
1960 *Untel... maire*. Paris, France-Empire, 128 p.
- RAMBAUD, P.
1962 *Économie et sociologie de la montagne, Albiez-le-Vieux en Maurienne*. Paris, Armand Colin, 292 p.
1974 *Société rurale et urbanisation*. Paris, Seuil, 349 p. (1^{re} éd. 1969.)
- SOUCHON, M.-F.
1968 *Le maire, élu local dans une société en changement*. Paris, Cujas, 269 p.

VERDES-LEROUX, A.

1971 « L'idéologie communale des élus locaux », *Espace et Sociétés*, 2 : 92-105.

WORMS, J.-P.

1966 « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, 3 : 249-276.

WYLIE, L.

1968 *Un village du Vaucluse*. Paris, Gallimard, 406 p.

1970 *Chanzeaux, village de l'Anjou*. Paris, Gallimard, 494 p.

WRIGHT, G.

1967 *La révolution rurale en France*. Paris, Éd. de l'Épi, 342 p.