

**Les communes rurales françaises face au développement local,
ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires,
secteurs et institutions**

**The French rural communes facing local development—Or the
history of a sorry mediation between territories, sectors and
institutions**

**Las comunas rurales francesas ante el desarrollo local, o la
historia de una mediación entre territorios, sectores e
instituciones**

Alain Faure

Numéro 22 (62), automne 1989

De l'espace pour le local

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034015ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034015ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Faure, A. (1989). Les communes rurales françaises face au développement local, ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires, secteurs et institutions. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 23–32.
<https://doi.org/10.7202/1034015ar>

Résumé de l'article

En France, les élus locaux intègrent-ils le développement économique local au rang de donnée politique à part entière ? C'était le cas au Moyen Âge, où la dynamique du mouvement communal se développait essentiellement sur fond de défense d'intérêts sectoriels. Mais la Révolution de 1789, en marquant l'avènement de l'État nation, a aussi signifié l'exclusion de l'économie du champ communal. Les institutions locales ont dès lors centré leur médiation sur les antagonismes socio-culturels régionaux et les clivages politiques nationaux. Après 1945, cet équilibre s'est progressivement rompu. Dans un premier temps, les élus locaux ont étouffé les velléités de dynamisation du développement économique régional au profit d'un statu quo notable et conservateur. Mais aujourd'hui, sous l'effet de la crise et de la résurgence du local, des « maires managers » réhabilitent politiquement le développement local. Pour être légitimes, ils combinent de plus en plus ouvertement la représentation territoriale et la médiation sectorielle.

Les communes rurales françaises face au développement local, ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires, secteurs et institutions

A. Faure

Est-ce bien, en France, le modèle productiviste qui vacille sous les coups de boutoir de la crise de développement des années soixante-dix, entraînant une profonde remise en cause des modes d'intervention de l'État? Ou sont-ce plutôt certaines des valeurs républicaines qui guident l'action de nos ministres, députés, conseillers généraux et maires qui s'évaporent sous la pression conjuguée de dynamiques territoriales et sectorielles? La question peut paraître saugrenue tant la place et le rôle des ordonnateurs de l'action politico-administrative sont chez nous légitimes, presque naturels.

Pourtant, dès le Moyen Âge, l'histoire de la médiation politique

au niveau local nous enseigne que les institutions ne font pas bon ménage avec le développement économique local. Les serments communaux, chartes et autres franchises s'effacent rapidement devant les visées coercitives et centralisées du Royaume puis de la République. L'individu est un sujet ou un citoyen avant d'être un acteur économique et social. Le maire est un relais du pouvoir central avant d'être médiateur de la société locale. Le député et le ministre sont des rouages territoriaux et sectoriels du système avant d'être les promoteurs des transformations de la société française. Ils représentent des statu quo plus qu'ils ne transmettent des évolutions. D'ail-

leurs, la notion même de gouvernement local n'a-t-elle pas figuré en France jusqu'à ces dernières années comme un concept étranger à nos moeurs républicaines?

L'histoire des rapports qu'ont entretenus en France, à l'échelon communal, les médiateurs locaux avec leur environnement socio-économique permet peut-être de mieux comprendre dans quelle mesure la décentralisation amorcée depuis une quinzaine d'années place le développement économique local en position de véritable « référentiel » (Muller, 1985) politique. Mais peut-on analyser l'évolution du concept de développement local à partir de l'histoire des médiateurs qui symbolisent la cohésion sociale, éco-

24 nomique et politique des communautés locales? Ce postulat de départ repose sur deux a-priori :

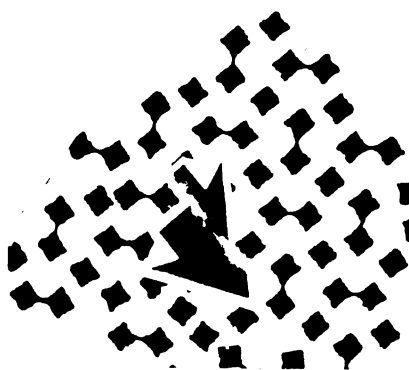
— les élites politiques locales intègrent les acteurs économiques dans le système légitime de représentation territoriale (le village, le bourg, la commune, la ville);

— les institutions publiques macro-communales (le canton, le pays, la province, le département) sont les relais privilégiés où s'inscrivent les identités locales dans la cohérence nationale du système.

Cette approche accorde la représentation politique et le développement local selon un continuum vertical rationnel et efficient : les institutions publiques locales sont en quelque sorte la matrice cadastrale des parcelles d'activité socio-économique de chaque foyer humain sur un territoire donné.

La réalité est tout autre, ou plus exactement elle va le devenir par le jeu complexe de la médiation politique. Si l'on s'en tient par exemple à l'évolution de la place et du rôle des élites locales en France, leur légitimité s'appuie sur différents registres : les modalités de l'assise représentative, les prérogatives de l'action politico-administrative, les ressources économiques du territoire... Or, *les relations qu'entretiennent le développement local et la politique, c'est un peu l'histoire d'une*

médiation contrariée par le manque de liens fonctionnels entre ces trois registres de légitimité. L'essai qui suit a deux objectifs : retracer les principales étapes qui symbolisent cette contrariété à travers l'histoire des communes rurales françaises puis étudier dans quelle mesure les années quatre-vingt marquent l'avènement non pas de nouveaux modèles de développement mais de nouveaux rapports entre la politique et l'économie au niveau local.



Le rendez-vous manqué entre territoires et secteurs au quinzième siècle

L'histoire des communes de France commence-t-elle en 1789? On peut se le demander tant le référentiel républicain innerve nos institutions. Pourtant, l'abbé Guibert de Nogent (bénédictin et historien des croisades, 1053-1130) formulait dès le douzième siècle un jugement précis sur cette institution en devenir : « Commune! Nom nouveau, nom détestable! Par toi, les censitaires sont affranchis de tout servage! » Par ce cri du cœur, l'homme d'Église signifiait déjà les desseins politiques de cette nouvelle entité territoriale.

Des recherches historiques comme *L'identité de la France* (Braudel, 1986) nous permettent de retrouver la saveur originelle des règles du village : un territoire délimité en zone concentrique sous la contrainte de la distance,

une tendance à tout produire, une ouverture sur l'extérieur grâce à d'innombrables déplacements de personnes, et enfin un niveau global, le bourg, où sont régulés les liens de subordination, les productions locales, les festivités, les juridictions seigneuriales et patronales. Ce portrait en quatre facettes du village originel est fascinant de par la permanence des valeurs premières qu'il véhicule. Le système juridico-politique de la commune n'en est qu'à ses premiers pas et déjà *l'homo œconomicus* manage ses espaces de pouvoir à partir de hiérarchies corporatistes précises.

Le village ancre sa légitimité sur des référentiels territoriaux. Il délimite les frontières au sein de la vie communautaire. Des frontières géographiques (la contrainte de la distance et l'attachement au terroir), sociales (l'autonomie basée sur l'idéal de tout produire, y compris coutumes et traditions), économiques (l'indispensable ouverture sur l'extérieur, le troc, la « papillonne ») et politiques (la cohésion globale du système, reconnue à l'échelon du bourg). L'appartenance à la communauté villageoise se construit à partir de ces quatre règles de fonctionnement : la possession du sol, une relative autonomie productive, des possibilités d'échange avec l'extérieur et la reconnaissance d'un niveau géographique public plus global.

Parallèlement, le bourg et la petite ville structurent leur cohésion politique autour de deux nouveaux référentiels : la liberté et la propriété basée sur l'argent. L'émergence du mouvement communal est ainsi un signe avant-coureur de la Révolution française. L'abolition de la féodalité, la liberté de propriété, l'abolition des monopoles et le libéralisme commercial ont leurs premiers terrains d'expérimentation à l'échelon lo-

cal dès le onzième siècle. L'historien Charles Petit-Dutaillis (1868-1947), spécialiste du Moyen Âge, décrit avec talent les étapes du mouvement communal (Petit-Dutaillis, 1947).

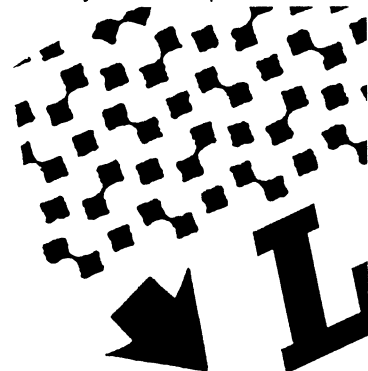
La commune ancre sa légitimité sur des référentiels sectoriels en institutionnalisant les frontières entre différentes communautés de pensée ou d'action, frontières dominées successivement par la sécurité, le droit (la légitimation par le savoir juridique), les corps de métier (l'avènement des groupements corporatistes) puis la Royauté (l'arbitrage autoritaire du pouvoir central). À ces quatre étapes du mouvement communal correspondent quatre profils de médiateur : la bourgeoisie montante (onzième et douzième siècles), les juristes (treizième siècle), les oligarchies patronales (treizième et quatorzième siècles) puis les intendants (à partir du seizième siècle).

Dans notre problématique du développement local, il faut souligner que la cohésion du village accentuée, au fil des siècles, la place primordiale de la propriété du sol producteur. À partir du quinzième siècle, où la division des enclosures et propriétés l'emporte sur l'addition, la France se retrouve définitivement découpée en une multitude de petites parcelles. L'unité villageoise se replie à l'échelle de l'extrême dilution de ces découpages. Les leaders traditionnels (le curé, le forgeron, le boulanger, le cabaretier...) perdent de leur force de médiation en même temps que les agriculteurs aspirent moins à une défense collective territoriale de leurs intérêts. Le développement local n'est plus un enjeu politique, au sens qu'il est exclu de la gestion publique de la communauté. Il est bouté hors du village, ou plus exactement hors de la sphère de représentation des intérêts de la communauté.

À un niveau sectoriel, on observe le même échec de médiation. La dissolution finale de l'unité communale au quinzième siècle reflète l'incapacité du pouvoir central de gérer la sectorialisation montante de la société civile. Les besoins d'assistance mutuelle sont à la racine même du développement économique local. Il s'agit d'une aspiration propre à favoriser un authentique espace politique local où soient représentés les différents acteurs socio-économiques. Mais *la volonté centralisatrice de la Monarchie à partir du treizième siècle mine les vellétés territoriales et sectorielles d'autonomie communale*. « Le goût de la centralisation et la manie réglementaire remontent, en France, à l'époque où les légistes sont entrés dans le gouvernement ; ce qui nous reporte au temps de Philippe le Bel. Depuis lors, ces deux choses n'ont jamais cessé de croître » (Tocqueville, 1951 : 143). L'esprit de liberté ne peut se concrétiser à l'échelon local faute de la véritable décentralisation administrative que l'auteur appellera plus tard de ses vœux.

Ce rendez-vous manqué entre des sources de légitimité territoriales et sectorielles coïncide avec une évolution décisive des référentiels qui orientent la médiation locale. Pour reprendre la classification de Jacques Attali, après l'« ordre des dieux » (la propriété basée sur le sacrifice et la peur), et alors que l'« ordre impérial » (la propriété défendue par la force) fléchit, l'« ordre marchand » (la propriété basée sur l'argent) fusionne bientôt avec l'esprit républicain. « Depuis le 11^e siècle, c'est en ville que l'ordre marchand s'est développé ; c'est là que se sont fixées ses règles de propriété » (Attali, 1988 : 430). La Révolution française, loin de réconcilier territoires et secteurs, exclut avec vigueur et pour longtemps le

développement économique local du champ symbolique et politique de la citoyenneté républicaine.



25

La citoyenneté abstraite de 1789

Sous l'impulsion de la bourgeoisie éclairée et d'une bourgeoisie commerçante intéressée, l'abolition des monopoles et le libéralisme commercial deviennent les fondements de la démocratie républicaine. Au niveau du système politique local, cette fusion imprime pour deux siècles le découpage administratif que l'on sait. Comme le clame le député Delpierre en séance du corps législatif, « La nature des choses demande l'institution d'une Administration locale et immédiate ». La France, divisée en 38 000 communes et 83 départements, ancre désormais sa cohésion autour d'une nouvelle définition nationale et abstraite du civisme, comme le montre l'historien Jacques Ellul (1984 : 45-46) :

La mesure de l'égalité, c'est la qualité de citoyen. L'on ne considère pas l'homme en lui-même, dans sa réalité, mais seulement dans sa dimension d'homme politique, appartenant à la Nation [...] On laisse donc de côté le problème de l'égalité humaine ou économique. Il faut seulement garantir au citoyen qu'il sera traité juridiquement comme les autres. Ce citoyen est titulaire de la souveraineté. C'est un individu détaché des contingences, et de sa situation économique et sociale, un être abstrait.

Ainsi, à partir de 1789, la République donne à sa plus petite unité territoriale une cohérence essentiellement symbolique. Re-

26 lais appliqués du pouvoir central, les leaders locaux ne possèdent plus de rôle d'interfaçage entre les sociétés locales et leur environnement économique. Ils sont simplement les garants d'un nouvel ordre civique délimitant les frontières entre société civile et société politique. Le paradoxe ne manque pas de surprendre : à l'heure de la consécration simultanée de l'ordre marchand et de la propriété reconnue par le vote (voir à ce sujet la théorie des élections de Condorcet), l'économie est exclue du champ communal...

Grâce à la littérature du dix-neuvième siècle et du début du vingtième, on possède des exemples édifiants de la façon dont la représentation politique locale s'organise. De Stendhal à Balzac, en passant par Hugo, Flaubert puis le roman rustique, le maire rural est perçu sur trois registres : celui d'un maintien efficace de l'ordre et de la sécurité, des attributs symboliques de domination légèrement ridicules et une gestion paternelle mais parfois ostentatoire (Agulhon, Girard et autres, 1986). Il est le père du village dans tous les sens du terme : de famille, spirituel, tranquille... Son intervention porte plus sur la vie sociale que sur la vie économique, sur ce que les sociologues nomment la sphère de la reproduction et du hors-travail. L'économie locale et l'initia-

tive privée ne sont de son ressort que pour des événements graves ou hautement symboliques. D'une certaine façon, le développement local ne fait plus partie des problèmes que la médiation politique peut gérer.

Mais la politique revêt dès lors deux significations, deux niveaux de lecture distincts. D'un côté, les institutions publiques construisent une légitimité politique basée sur la souveraineté nationale, la mesure égalitaire de la citoyenneté et un découpage territorial précis. De l'autre, les sociétés locales se recomposent à partir de clivages socio-culturels en formation (la petite bourgeoisie, les propriétaires terriens, les artisans, l'opposition rural-urbain, l'influence du clergé...). L'étude réalisée par Alain Corbin sur le Limousin au dix-neuvième siècle met en évidence les modalités de cette évolution. « Tout se passe comme si, de 1845 à 1880, autant et plus qu'au passage de la structure hiérarchisée de la société à une structure égalitaire, nous assistions en quelque sorte à une lutte entre le « territorial » et le social ou plutôt au passage progressif du territoire au social » (Corbin, 1975 : 1000). L'opinion quitte progressivement l'identité du territoire pour forger ses valeurs politiques autour d'un social en formation comprenant les domaines religieux et culturels autant qu'économiques. Autrement dit, la cohésion des sociétés locales, qui reposait jusqu'alors principalement sur un ancrage territorial associé à des dynamiques sectorielles, doit dorénavant intégrer des antagonismes socio-culturels régionaux et des clivages politiques nationaux.

Progressivement, l'État se dote de ramifications administratives et politiques propres à consolider le triptyque souveraineté nationale-citoyenneté abstraite-représentation locale. La

première étape passe bien sûr par la loi Chaptal et la nomination d'un *fonctionnaire politique* par département. Soixante-dix ans plus tard, les conseillers généraux scellent la complicité administration-politique sur un terrain sensible : la maîtrise des routes. Cette étape marque l'avènement discret mais fondamental du clientélisme départemental. Enfin, la création d'une école primaire par commune consacre la fusion local-national. En participant à la promotion de l'instruction publique, le maire accompagne à sa façon l'évolution sociale et économique de la Nation tout entière. Pour la mise en place des écoles comme pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux, la société locale adhère pleinement au référentiel républicain, et ce malgré l'importance des sommes investies. Cette ouverture a cependant une limite clairement tracée : le vent de la révolte souffle dès lors que le maire touche aux traditions et aux croyances locales. Le sociologue Roger Thabault (1982 : 182 et 238) montre bien comment les idées nouvelles sont acceptées tant qu'il n'y a pas de remise en cause des habitudes anciennes.

Les changements intervenus dans la manière de vivre des habitants de la commune avaient modifié leur état d'esprit, mais sans les détacher des choses au milieu desquelles ils vivaient ; leur monde était demeuré très clos.[...]

L'assiduité des élèves à l'école, l'influence qu'elle peut avoir sur eux fut toujours fonction de l'état économique et social de la commune, de l'état d'esprit. Et elle ne créa point la foi qu'elle contribua à répandre ; elle ne fut que le miroir où cette foi se précisait et d'où elle s'irradiait.

Années soixante : l'État contre les communes, tout contre

Le célèbre roman *Clochemerle* de Gabriel Chevallier représente un condensé, en négatif, des traits dominants de cette médiation politique locale issue

de la Révolution française. L'élu rural est à la fois l'homme-lige du pouvoir central, le complice intéressé du pouvoir départemental et le gardien conservateur des us et coutumes locales. Mais au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'irradiation du progrès et de l'idéal républicain, propagée au lent rythme de la campagne, prend une tournure particulière. Alors que le monde agricole se professionnalise au sein de véritables filières humaines, institutionnelles et politiques, le « maire-poule » surprotège sa couvée communale face à la réalité menaçante des enjeux économiques.

Non seulement le développement local est bouté hors du champ communal, mais les tentatives politiques nationales de modernisation de la machinerie politico-administrative locale butent sur l'émancipation et l'autonomisation du pouvoir périphérique. Si la société française dans son ensemble est en profonde mutation, le milieu local offre de considérables résistances au changement. *La dynamique de restructuration territoriale et de rationalisation administrative impulsée dans les années soixante par le pouvoir central s'avère concrètement en déphasage avec les mécanismes de légitimation des politiques locales.* Les chercheurs du Centre de sociologie des organisations, en focalisant leur attention sur le jeu des acteurs, les réseaux informels et les liens de complicité qui brouillent les rôles et les hiérarchies du pouvoir local, ont admirablement décrit ce verrouillage notabiliaire (Worms, 1966; Crozier et Thoenig, 1975; Grémion, 1976).

Au niveau communal, cette tendance se traduit par un mouvement d'attraction-répulsion sur l'axe d'une question qui revient souvent : l'État est-il contre les communes ? Dans les années

soixante-dix, les voix qui s'élèvent pour protester contre la rigidité née de la centralisation du système revendiquent la réhabilitation d'un espace de dialogue au niveau communal :

C'est sur l'élan vital et enthousiaste des citoyens responsables que doit se fonder l'espoir d'un avenir communautaire dont les voies s'ouvrent déjà au-delà du grand tournant des communes de France (Bernard, 1969 : 335).

Tout se passe comme si la vie politique était, en France, réduite à un dialogue entre les citoyens et le pouvoir central. La commune est méconnue, le département ignoré, la région réduite au rang d'un regret folklorique et limitée à l'élaboration, entre initiés, de la programmation des équipements publics (Savigny, 1971 : 10).

Pour être le creuset de la démocratie et le cadre idéal de la vie quotidienne des hommes, la commune doit au plus vite se dégager des chaînes qui l'enserrent. Ces chaînes sont les tutelles qui pèsent sur son autonomie, et qui l'empêchent d'être majeure. J'en compterai quatre : la tutelle de l'État, la tutelle financière, celle des notables, enfin celle des structures (Bériot, 1977 : 209).

Des citoyens plus responsables, une vie politique reconnue au niveau local et des tutelles moins pesantes : cette triple aspiration exprime à la fois le rejet de l'État considéré comme un centre de décision et la volonté de rapprochement de l'État considéré comme un lieu où s'élaborent les normes de citoyenneté. Comme le département, la commune ne remet pas en cause le référentiel républicain mais elle veut, pour partie, se l'approprier. *Les élus pratiquent leur mandat sur un nouveau mode politique : celui du « civisme politico-administratif de proximité »* (Muller et Faure, 1988). Le réseau notabiliaire départemental n'est plus seulement un relais de représentation politique, il devient aussi le cadre de référence de la citoyenneté locale. L'extraordinaire complicité du couple administration-politique au niveau local procède autant d'un rejet de l'État modernisateur volontariste (réforme ré-

gionale, rénovation du sénat, fusion de communes...) que d'une acceptation de l'État providence avec le département pour lieu de compromis. L'État reste la source de financement et de référence à la condition expresse que le système politico-administratif local négocie à l'amiable les principes de l'obligation et de la tutelle.

À sa façon, le maire rural participe activement à l'immobilisme du système. Comme le montre le sociologue américain Mark Kesselman, les ruraux sont satisfaits de leur équipe municipale parce qu'ils ne lui demandent pas de satisfaire leurs exigences. Niant les divisions politiques, l'administration locale ne relève pas d'un processus démocratique mais d'un accord tacite entre habitants. Ce consensus qui décourage toute divergence locale se concrétise dans la formation du conseil municipal : on accorde à chaque groupe une juste représentation pour que les différences soient non pas mises en valeur mais abolies. Ce consensus est ambigu car le maire en assure l'harmonie tout en proclamant en même temps que cette harmonie est naturelle. « Comme le chef d'orchestre, ses efforts tendent à ce que la musique semble la plus naturelle possible » (Kesselman, 1972 : 159), et l'auditeur ne s'en rend pas compte.

Toute la dimension symbolique en trompe-l'œil du maire rural apparaît ici : on le croit père naturel de la commune alors qu'il en est plutôt le tuteur élu. Cette différence fondamentale de perception est en relation avec ses rapports sur l'extérieur. *Le maire rural appuie autant sa légitimité sur le suffrage universel que sur son accès à l'administration territoriale.* L'un ne va pas sans l'autre. « Ce n'est pas, suivant le schéma constitutionnel, le conseil municipal qui est à la source de la

28 légitimité du maire, mais à l'inverse, c'est souvent la légitimité du maire qui est première, et c'est de lui que dépend la légitimité du conseil » (Grémion, 1976 : 418). C'est dans ces conditions qu'il s'intègre au « réseau infra-départemental ». Sa position de véritable représentant de la communauté auprès de l'administration lui permet de verrouiller le système politico-administratif local : à lui et à ses pairs (à forte dominante rurale) la légitimité politique départementale et aux institutions de représentation professionnelle territoriale la légitimité technico-économique. Face à la réalité libérale et menaçante des enjeux économiques, il préfère les chemins détournés de l'administration locale pour gérer son périmètre de prérogatives. Sur le plan de la légitimité d'action, cette stratégie relève donc d'un triple souci :

- assurer un consensus communal, fût-il ambigu, pour étouffer l'expression des forces vives locales,

- stabiliser les accès au pouvoir départemental (cumul de mandats et réseaux de relations),

- entretenir la fibre patriotique nationale comme ciment idéologique du système.

Les années soixante-dix marquent sans doute à la fois l'apothéose et l'amorce du déclin de cette citoyenneté politico-administrative de proximité. La société est bloquée par l'effet conjugué du

conservatisme notabiliaire et de l'échec du jacobinisme rénové (impulsé par des hauts fonctionnaires tels Michel Debré, François Bloch-Lainé, Pierre Mendès-France, Edgar Pisani, Pierre Massé...). L'État républicain [...] s'efface au profit d'un État rationalisateur corporatiste » (Grémion, 1976 : 463). Le référentiel républicain se départementalise et les politiques publiques nationales se sectorialisent. Privée d'accès au système de représentation territoriale, l'économie locale ne peut que shunter cet échelon politico-administratif pour espérer être entendue des pouvoirs publics. La crise de développement des années soixante-dix, si elle remet en cause le modèle productiviste, provient d'abord d'une crise des valeurs républicaines. Hormis les ministres de secteurs (industrie, éducation nationale, agriculture, tourisme, santé...) et les maires de grandes villes (qui reproduisent le traitement sectoriel du gouvernement à l'échelon de leur commune), les élus ne sont plus en position de canaliser correctement la poussée sectorielle du développement local. Le rapport Guichard puis le projet de loi Bonnet illustrent l'impasse dans laquelle s'engage l'État dès lors qu'il doit penser le changement social en termes micro-économiques.

Le développement
économique

La décentralisation et le management des micro-corporatismes locaux

Dans ce contexte et malgré son caractère radical, la loi du 2 mars 1982 paraît dans un premier temps conforter le sacre des notables. « Faite par de grands élus pour faire de grands élus, la décentralisation crée des pouvoirs locaux forts, que l'opinion publique locale ne peut que timidement ou exceptionnellement contrer » (Rondin, 1986 : 314). Mais la rapidité avec laquelle évolue le fonctionnement même de ces pouvoirs locaux forts a de quoi laisser perplexe. Le profil managérial de certains élus locaux, la teneur différente de certaines politiques locales engagées ou encore la diversification des domaines abordés sont autant d'indices qui permettent de reconsidérer radicalement les règles du jeu politico-administratif départemental. Les élections cantonales de septembre 1988 et les élections municipales de mars 1989 renforcent ce sentiment autour d'un constat central : la capacité gestionnaire des candidats devient une clef importante du trousseau électif tandis que le laissez-passer partisan et notabiliaire perd de son efficacité. *En d'autres termes, la légitimité de l'action prend de plus en plus souvent le pas sur celle de la représentation politico-administrative.*

Il ne s'agit pas bien sûr d'une génération spontanée issue de l'après-décentralisation. De tout temps, des élus ont marqué l'essor du développement local de leur empreinte active. Mais c'est sur les modalités de cet activisme que porte l'essentiel de l'évolution. Depuis une quinzaine d'années, l'économie locale semble réintégrer progressivement et sans complexe les allées du pouvoir local. À l'échelon des communes rurales, cette évolu-

tion se traduit par l'émergence de maires dirigeant leur commune avec pour objectif affiché la survie économique de la collectivité. Constatant que le traditionnel *self-government* d'administration du quotidien n'a guère de prise sur l'environnement socio-économique régional de leur commune, ils se lancent dans un véritable management des potentiels locaux de développement. Pour eux, le devenir communal passe par l'esprit d'entreprise appliqué à la gestion publique (Faure, 1988).

Ne nous méprenons pas sur le sens de cette évolution : elle ne résulte pas seulement d'une mode (les années quatre-vingt et la réhabilitation de l'entreprise dans la société française), d'un combat idéologique ou d'une quelconque volonté de provocation (« hors du libéralisme, point de salut »). Le phénomène est structurel : *la collectivité, si elle veut maîtriser son développement social et culturel, est obligée de faire des choix socio-économiques et de placer son approche de la gestion communale en termes de marchés, de créneaux porteurs, de produits à valoriser*, thèmes par excellence défendus par l'entreprise. Les maires dynamiques se trouvent dans de véritables logiques de *local government* : ils ne doivent plus seulement administrer des services et des biens publics mais bien gouverner le local, c'est-à-dire le diriger en prenant en compte les potentiels locaux, les contraintes extérieures et les partenaires susceptibles de l'aider dans son développement (Greffé, 1984).

La stratégie identitaire de ces maires managers combine plusieurs sources de légitimité : compétence professionnelle, ancrage territorial, reconnaissance institutionnelle, utilisation de savoir-faire locaux, valorisation de spécificités géographiques et culturelles, etc.

Le consensus local est construit autour des différents groupes d'intérêts de la micro-région, mais à la différence des stratégies corporatistes classiques, la distribution clientéliste traditionnelle (une subvention par-ci, un coup de pouce par-là, deux doigts de pression sur tel et tel dossiers administratifs...) n'est plus la colonne vertébrale de l'édifice. Certes, la composition du Conseil respecte une logique ancestrale (répartition selon les hameaux, les catégories socio-professionnelles, les sensibilités partisans et les familles du village), mais le savant dosage d'équilibre s'arrête là. La gestion des affaires communales se déroule selon un schéma pluraliste du corporatisme : le maire utilise les groupes d'intérêt en présence sur le mode de la négociation globale.

Il n'y a pas d'un côté les agriculteurs, de l'autre les artisans, ici les personnes âgées, là les PME et ailleurs les commerçants. Non, c'est avant tout la commune et la micro-région qui priment. Chaque dossier, chaque secteur d'activité, chaque domaine d'action, doivent être pensés et compris comme faisant partie de ce groupe. La négociation se fait à partir de là, à partir de cette forme de culture politique spécifique axée sur le local (Gerbaux, Muller et Faure, 1989). L'exemple le plus hautement symbolique de cette volonté d'unité se retrouve dans les logos qui fleurissent aux quatre coins de la France rurale. Ils sont le plus souvent élaborés de toutes pièces pour signifier la primauté de l'entité « pays », un espace perçu autant par sa force productive que par sa géographie et sa culture.

Ainsi, le maire devient un entrepreneur public, au sens où il investit du temps, de l'argent et des structures dans l'économie locale. Comme ses partenaires, il prend des risques, il fait des paris

sur l'avenir. On peut qualifier cette façon d'appréhender la gestion des groupes d'intérêt de micro-corporatisme territorial (Muller et Faure, 1988). *Le maire manage un véritable espace sectoriel tissé par les acteurs locaux*, scène globale de négociation où se construisent des politiques sectorielles non pas dictées par les élus et les représentants de l'État, mais seulement accompagnées, favorisées et hiérarchisées lorsqu'il y a abondance. En structurant politiquement et institutionnellement les ressources du développement local, le maire gère donc à sa façon et à son niveau la frontière public-privé et les modalités de son évolution. L'État est progressivement dessaisi, par la force des politiques publiques locales engagées, de son rôle de codification des règles de la citoyenneté politique.



Vers un civisme du développement local ?

Les maires ruraux managers ne sont pas un épiphénomène du sacre des notables. L'évolution est perceptible en d'autres lieux institutionnels tels que les villes et les départements, où des élus managers prennent d'assaut les citadelles notabiles. Les premiers terrains d'action symbolisant ce changement touchent aux règles de gestion de l'intérêt général local. Il n'est pas rare par exemple que ce soit le débat sur l'efficacité, la rentabilité et la

30 finalité des services publics locaux qui amorce la contestation face au Yalta politico-administratif des années soixante. De même, la course aux mesures en faveur de l'accueil des entreprises est un autre terrain sensible de remise en cause. À mesure que les collectivités territoriales prennent des responsabilités, les règles de douane de la frontière public-privé s'économisent, et la loi du 2 mars 1982 prend soudain les apparences d'une bombe à retardement placée par l'État pour réhabiliter les vertus économiques des routes sinueuses du développement local.

En se fixant pour objectif d'élargir les domaines d'intervention et de compétence des élites locales tout en renouvelant progressivement leur composition, Gaston Defferre a en effet confectionné un détonateur subtil. Le local est devenu co-édificateur des règles de sa propre intégration dans le système politique national. Mais le revers de la médaille est de taille : de central, le référentiel républicain devient plus global. Le local et l'État, parties prenantes d'une même gestion de normes structurantes, participent dorénavant ensemble à la définition politique des frontières entre le public et le privé, les secteurs d'activité et les territoires, l'administratif et l'économique, le politique et le civil... Plus question de gérer le quotidien

départemental et communal entre notables et en catimini. *La décentralisation contraint le pouvoir local à combiner, pour être légitime, la représentation territoriale et la médiation sectorielle.* Autrement dit, les modalités de l'assise représentative des élus locaux, les prérogatives de l'action politico-administrative départementale et les ressources économiques du territoire ne s'organisent plus selon les mêmes règles. Non seulement l'homme politique doit être un éligible (Abélès, 1989) et un notable capacitaire (Aguilhon, Girard et autres, 1986), mais on lui demande dorénavant « d'entretenir des relations de face à face sans arbitrage de l'État » (Mabileau, 1985). Son « rôle de convertisseur entre les exigences sociales et les politiques gouvernementales » (Mabileau, 1985) ne suffit plus à assurer la cohésion des communautés locales. En prenant en compte les données socio-économiques du développement local, il est contraint de s'afficher et de s'engager sur des dossiers jusqu'alors réservés aux sphères des décideurs (chefs d'entreprise, associations patronales, syndicats professionnels, filières de production...). Il doit en conséquence faire preuve de compétences nouvelles pour gérer ces domaines d'intervention. Il reste à savoir s'il s'acquitte de cette nouvelle fonction dans la continuité d'un certain clientélisme départemental ou si elle entraîne une remise en cause des modalités de fonctionnement du système politique local.

La première hypothèse implique que les élus intègrent l'intervention sur l'économie locale comme une ressource parmi d'autres dans la gestion de leur agenda politique. La représentation politique reste le lieu privilégié d'une articulation notable entre des territoires et des institutions. Le civisme de proximité

trouve son équilibre et sa cohérence dans des échanges de prestations et de services où les valeurs de solidarité et de reconnaissance mutuelle demeurent politico-administratives. La culture politique (V^e République, guerre d'Algérie, gaullisme, État providence...) et les réseaux de relations (amitiés politiques locales, identité partisane, histoire familiale...) cimentent le système autour de trois principes : l'influence réciproque, les relations de dépendance et l'exclusion (Dupuy et Thoenig, 1983).

La deuxième hypothèse implique que les élus locaux assument ouvertement une médiation triangulaire entre les territoires, les institutions et l'économie. Pour que les communes et les départements interviennent de plus en plus efficacement sur leur destin, il faut que les secteurs d'activités et les filières productives qui ont potentiellement le vent en poupe deviennent des points de passage qu'ils orientent, voire qu'ils contrôlent. D'où des problèmes de compétence : une telle ambition oblige à engager, à l'instar du gouvernement national, de véritables politiques publiques locales. *Les méthodes utilisées (partenariat, gestion de l'offre et de la demande, communication interne et externe...) et les procédures engagées (coopération intercommunale, privatisation de services, chartes, sociétés d'économie mixte, contrats, mesures incitatives...) impliquent des capacités gestionnaires qui sortent largement du cadre traditionnel de prérogatives et d'actions défini par le système politico-administratif départemental.*

Cette évolution, quand elle a lieu, se traduit par des modifications organisationnelles sur deux points au moins. D'une part, les élus managers engagent des stratégies de *politisation fonctionnelle* de leur assise institutionnelle

alors que la tradition va généralement à une *politisation partisane* et clientéliste des administrations locales (Dion, 1986). La solidarité politique est utilisée ici comme moyen d'action gestionnaire pour optimiser les performances de l'intervention publique. Cette attitude a pour corollaire une prise de distance vis-à-vis des appareils militants, une renégociation du rôle des équipements et services collectifs et une plus étroite collaboration avec les associations locales. D'autre part, les élus s'entourent de plus en plus ouvertement d'une véritable administration d'état-major chapeautant les administrations de mission et de gestion. Ces cabinets, constitués de proches de l'élu et de hauts fonctionnaires, servent à l'évaluation intersectorielle des micro-corporatismes en concurrence sur la région, le département ou la commune. Leur mission consiste autant à hiérarchiser les priorités d'action qu'à codifier les nouveaux domaines d'intervention de leur « boss ».

Dans ce cadre, la notion de développement local fait l'unanimité pour expliquer la cohésion du système et l'orientation de ses règles de fonctionnement. Un dossier est inscrit en bonne place sur l'agenda politique de l'élu dès lors qu'il participe au renforcement de cette notion, dès lors que son utilisation politique et sa gestion publique accroissent la capacité de la collectivité locale de maîtriser le devenir socio-économique de son territoire. Incontestablement, le développement local devient donc un référentiel politique. Situé au carrefour des territoires, des secteurs et des institutions locales, son utilisation par les élus managers symbolise la réhabilitation d'une médiation globale au niveau local. S'agit-il du produit politique tardif de la « seconde révolution française » décrite récemment par Henri

Mendras ? Cette analyse, qui date la fin civique du référentiel républicain aux années soixante, permet de constater qu'il a fallu vingt ans au système politique local pour prendre la mesure de l'évolution de la société civile. Le civisme du développement local peut dans ces conditions être analysé comme l'aboutissement politique de la montée en puissance de l'individualisme et de « la société des moeurs » (Mendras, 1989). Il modifie en profondeur le sens de la symbolique politique, symbolique de plus en plus brouillée par le formidable développement des techniques de communication. « Le village est dans le monde. Il est même devenu monde, comme l'annonçait MacLuhan. [...] Mais l'identité dispersée est associée aux nouvelles formes de la symbolique politique : micro-luttes d'un côté, changement d'échelle de l'autre, la Nation et l'Europe devenant de nouveaux objets d'enracinement » (Sfez, 1988 : 125). L'élu manager aspire sans doute autant à devenir le médiateur politique privilégié de ces micro-luttes qu'à en médiatiser les fruits à l'échelon régional et européen.

Alain Faure
CERAT
Grenoble

Bibliographie

- ABÉLÈS, M. 1989. *Jours tranquilles en 89, Ethnologie politique d'un département français*. Paris, Jacob, 365 p.
- AGULHON, M., L. GIRARD et autres. 1986. *Les Maires en France, du Consulat à nos jours*. Paris, Publications de la Sorbonne, 460 p.
- ATTALI, J. 1988. *Au propre et au figuré. Une histoire de la propriété*. Paris, Fayard, 550 p.
- BERNARD, P. 1969. *Le Grand Tournant des communes de France*. Paris, Colin, «Science administrative», 350 p.
- BÉRIOT, L. 1977. *3600 maires en procès*. Paris, Lattès, 215 p.
- BRAUDEL, F. 1986. *L'Identité de la France. Espace et histoire*. Paris, Arthaud, 368 p.
- CONDORCET. 1986. *Sur les élections*. Paris, Fayard, 540 p.
- CORBIN, A. 1975. *Archaisme et modernité en limousin au XIXe siècle. 1845-1880. La naissance d'une tradition de gauche*. Paris, Marcel Rivière et Cie, 1167 p.
- CROZIER, M. et J.-C. THOENIG. 1975. «La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France», *RFS*, 1 (janvier) : 3-32.
- DION, S. 1986. *La Politisation des mairies*. Paris, Economica, «Politique comparée», 220 p.
- DUPUY, F. et J.-C. THOENIG. 1983. *Sociologie de l'administration française*. Paris, Colin, 206 p.
- ELLUL, J. 1984. *Histoire des institutions. Le XIXe siècle*. Paris, PUF, «Thémis», 380 p.
- FAURE, A. 1988. «Des maires ruraux saisis par l'esprit d'entreprise», *Économie et humanisme*, 200 (mars-avril) : 51-62.
- GERBAUX, F., P. MULLER et A. FAURE. 1989. *Les Entrepreneurs ruraux. Agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*. Paris, L'Harmattan, «Alternatives rurales», 190 p.

Les communes rurales françaises face au développement local, ou l'histoire d'une médiation contrariée entre territoires, secteurs et institutions

- 32 GREFFE, X. 1984. *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation*. Paris, Economica, 304 p.
- GRÉMION, P. 1976. *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Seuil, 477 p.
- JOBERT, B. et P. MULLER. 1987. *L'État en action*. Paris, PUF, 220 p.
- KESSELMAN, M. 1972. *Le Consensus ambigu. Étude sur le gouvernement local*. Grenoble, Cujas, «Cahiers de l'IEP Grenoble», 180 p.
- MABILEAU, A. 1985. «Les institutions locales et les relations centre-périphérie», dans M. GRAWITZ et J. LECA. *Traité de science politique*, tome 2, *Les Régimes politiques contemporains*. Paris, PUF : 553-598.
- MABILEAU, A. et P. SADLAN. 1982. «Administration et politique au niveau local», dans F. de BAECQUE et J.-L. QUERMONNE. *Administration et politique sous la Ve République*. Paris, Presses de la FNSP, 392 p.
- MENDRAS, H. 1989. *La Seconde Révolution française (1965-1984)*. Paris, Gallimard, 336 p.
- MULLER, P. et A. Faure. 1988. *Politiques publiques locales et stratégies de proximité*. Congrès de l'AFSP, 5-8 octobre, 22 p.
- MULLER, P. 1985. «Un schéma d'analyse des politiques sectorielles», *Revue française de science politique*, 2 (avril).
- PETIT-DUTAILLIS, C. 1947. *Les Communes françaises. Caractères et évolution des origines au XVIIIe siècle*. Paris, Albin Michel, 400 p.
- RONDIN, J. 1986. *Le Sacre des notables : la France en décentralisation*. Paris, Fayard, 335 p.
- SAVIGNY, J. de. 1971. *L'État contre les communes?* Paris, Seuil, 222 p.
- SFEZ, L. 1988. *La Symbolique politique*. Paris, PUF, QSJ no 2400, 128 p.
- THABAULT, R. 1982. *Mon village. Ses hommes, ses routes, son école*. Paris, Presses de la FNSP, 246 p.
- TOCQUEVILLE, A. de. 1951. *De la démocratie en Amérique*. Paris, Génin, 629 p.
- WORMS, J.-P. 1966. «Le préfet et ses notables», *Sociologie du travail*, 3 : 249-275.