



Démocratie locale et hégémonie sous la Troisième République

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. Démocratie locale et hégémonie sous la Troisième République. Sociétés, Annales de l'Université de Toulouse Le Mirail, 1978, 14 (4), pp 59-77. <halshs-00268085>

HAL Id: halshs-00268085

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00268085>

Submitted on 2 Apr 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Centre National de la Recherche Scientifique et Université de Toulouse le Mirail

CERTOP

Centre d'Etude et de Recherche, Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

Démocratie locale et hégémonie sous la Troisième République *



* Article paru dans **Sociétés, annales de l'Université de Toulouse le Mirail**, Tome 4, n°4, 1978, pp 59-77. Une autre version de ce texte est paru dans : Ledrut, R., (sous la direction de), 1979, **Le pouvoir local**, Anthropos, pp 251-273.

1978

Ce texte présente une première approche du problème de la place et du rôle des appareils politico-administratifs locaux depuis les débuts de la Troisième République. Il s'appuie sur les conclusions d'une recherche personnelle concernant l'évolution de la municipalité de Toulouse de 1888 à 1971 (1) et sur des éléments d'analyse, peu systématiques, présents dans divers travaux d'histoire ou de science administrative (2). Les études sur l'évolution de l'administration locale de la France restent encore embryonnaires et les réflexions qui sont présentées ici visent moins à en faire une synthèse qu'à proposer des directions de recherche (3).

On peut s'interroger sur la signification historique de la démocratisation relative qu'a introduite dans les appareils politico-administratifs locaux la Troisième République : s'agit-il d'une simple réaction contre les « abus » de la centralisation autoritaire du

(1) J.Y. Nevers : « *Système politico-administratif et pouvoir local en milieu urbain. Etude d'un cas : la municipalité radicale-socialiste de Toulouse (1888-1906)*. Thèse de troisième cycle, Toulouse, 1975, 446 p.

(2) En particulier M. Bourjol, *La Réforme municipale*, Berger-Levrault, Paris, 1975.

(3) Des programmes de recherche importants sont actuellement en cours : sous la direction de M. Agulhon sur les maires et au C.E.R.V.L. (Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux) sous la direction de J.-C. Thoenig sur les municipalités urbaines de 1884 à nos jours. On peut en attendre des éléments de connaissance décisifs sur l'administration locale et ses rapports avec le pouvoir central sous la Troisième République.

Second Empire comme on l'a écrit souvent ou d'un élément de la réorganisation de l'Etat exprimant les modifications des rapports de force dans les luttes de classe ? La démocratie locale est-elle comme l'Ecole laïque, un appareil idéologique d'Etat destinée à l'intégration idéologique des masses dominées ? Il faut se demander en prenant en considération ses aspects contradictoires, pourquoi après la première guerre mondiale on assiste à sa remise en cause progressive qui débouche avec la Cinquième République sur cet « étatismes autoritaire » qui caractérise aujourd'hui l'exercice du pouvoir d'Etat.

1. *La mise en place de la démocratie locale : Luttes de classe et compromis politique :*

On peut appeler, pour résumer ses traits principaux, « démocratie locale », le mode d'organisation et de fonctionnement de l'administration locale (et son système de légitimation idéologique) dont les bases ont été posées pendant la Révolution et qui a reçu sa forme juridique définitive par les lois départementales de 1871 et communales de 1884⁽⁴⁾. En ce qui concerne les collectivités communales, la « Grande Charte des Communes de France » votée le 5 avril 1884 organise une forme de « démocratie locale » qui se caractérise notamment par la désignation des détenteurs du pouvoir municipal au suffrage universel direct pour le conseil municipal et indirect pour le maire, par l'institutionnalisation minutieuse de la tutelle du pouvoir central sur la municipalité, par la double légitimité dont jouit le maire, en tant que représentant et exécutif de la collectivité locale politique, en tant qu'agent du pouvoir central.

La décentralisation relative et la « démocratie locale » ne sont pas une simple réaction contre les « abus » de l'autoritarisme du Second Empire ni un retour aux principes démocratiques de la

(4) Les structures politico-administratives locales n'ont bien entendu pas été créées ex nihilo par la Révolution Française. La Révolution et l'Empire ont surtout procédé à une vaste entreprise d'uniformisation, de rationalisation des structures institutionnelles très compliquées et diverses qui existaient sous l'Ancien Régime et qui, comme le dit Soboul, « reflétaient la formation historique du Royaume ». On connaît la thèse de Tocqueville : « La centralisation administrative est une institution de l'Ancien Régime et non pas l'œuvre de la Révolution ou de l'Empire » (*L'Ancien Régime et la Révolution*, livre II, chap. 2). Ce que l'on désigne par « démocratie locale », c'est un modèle d'organisation institutionnelle et de fonctionnement des institutions locales saisi par son rôle dans l'appareil d'Etat et dans la domination politique de classe. Ce qui ne préjuge en rien du caractère démocratique (populaire) de ces institutions !

Révolution Française mais constituent des *processus nouveaux*, qui participent entièrement d'une transformation de l'appareil d'Etat, du type république démocratique parlementaire, *correspondant à une modification substantielle des rapports politiques de classe*. C'est à cette situation générale qu'il faut se référer pour comprendre la signification de la « démocratie locale ». Cependant, il convient de situer l'analyse à deux niveaux : en considérant d'une part le problème de l'enjeu qui constituait dans la période 1870-1884 la forme à donner aux institutions locales et d'autre part en appréciant le rôle, contradictoire, de la « démocratie locale » dans le fonctionnement de l'Etat du type Troisième République, forme particulière de domination politique de la bourgeoisie.

Il faut d'abord souligner *l'importance politique de la question du pouvoir local au XIX^e siècle*. Elle se manifeste par la permanence d'un débat idéologique centré sur le problème de la décentralisation-centralisation, débat illustré entre autres par Tocqueville, Le Play, Taine, Proudhon, etc. Une étude reste entièrement à faire dans ce domaine pour situer d'une façon précise les diverses conceptions qui s'affrontent, et leur signification de classe. Il faudrait faire une place spéciale à Tocqueville parce que sa conception d'une décentralisation administrative liée à une centralisation politique reflète bien la doctrine politique de la bourgeoisie (Thiers et J. Ferry par exemple reprennent les mêmes idées). En fait, cette conception va prévaloir lors de la mise en place des institutions locales en 1871, la « démocratie locale », c'est en effet le maire élu plus le préfet. Une question importante à poser serait de savoir pourquoi dans la période 1800-1870 la décentralisation administrative s'avère « incompatible » avec la centralisation politique (ceci d'une façon générale car la Monarchie de Juillet et la brève Seconde République ont réalisé une certaine décentralisation) (5).

(5) Les lois de 1831 sur les communes et de 1833 sur les départements consacrent une certaine décentralisation : l'élection des conseils municipaux et généraux au suffrage censitaire. La Seconde République établit le suffrage universel et donne au conseil municipal dans les communes de moins de 6.000 habitants le droit d'élire leur maire. Sous le Second Empire, l'élection au suffrage universel est maintenue pour les conseils municipaux mais les maires sont désignés par le gouvernement et peuvent être choisis en dehors du conseil municipal. Par ailleurs, les candidatures officielles, la répression, la corruption et quand ce n'est pas suffisant la dissolution du conseil municipal et son remplacement par des délégations spéciales permettent de corriger sensiblement les « inconvénients » de la démocratie. L'incompatibilité entre la décentralisation administrative et la centralisation répressive est évidemment étroitement liée à l'acuité des luttes de classes en France, aux « équilibres catastrophiques » qu'elle engendre, base de ce que Gramsci appelle le « césarisme ». Et non à de quelconques modèles culturels spécifiquement français (Crozier, Peyrrefitte), même s'il est vrai qu'une longue pratique de l'autoritarisme a engendré des formes de comportements qui ont pu renforcer la centralisation.

Sans faire une analyse précise de la situation entre 1870 et 1880, on peut cependant dégager la nature de l'enjeu qu'a représenté la forme institutionnelle du pouvoir local en milieu urbain et en particulier le mode de désignation du maire. Il faut rappeler qu'en 1870, la France est encore un pays peu urbanisé, les trois quarts de la population vit dans des communes de moins de 5 000 habitants. Aussi, les institutions locales (départementales et communales) intéressent-elles en premier lieu une population rurale largement soumise aux notables. L'importance politique des villes est cependant considérable et elle est sans commune mesure avec leur importance « démographique ». Au moment même où l'Assemblée des Ruraux votait la première loi communale (le 14 avril 1871) la Commune de Paris démontrait les capacités révolutionnaires du peuple parisien. De fait, la bourgeoisie opte en 1871 pour un *traitement spécial de la question du pouvoir dans les villes* en réservant au gouvernement le droit de choisir le maire dans les communes de plus de 20 000 habitants. Mais le développement des luttes révolutionnaires dans les grandes villes n'épuise nullement la signification de l'enjeu. Pour apprécier réellement celui-ci, il faut prendre en compte, non seulement les luttes entre les classes dominantes et la classe ouvrière, mais les luttes entre les fractions des classes dominantes et entre celles-ci et la petite bourgeoisie urbaine.

La précipitation avec laquelle sont votées les lois départementales (10 août 1881) et communales (4 avril 1871), quelques mois après l'élection législative de février, a en elle-même une signification. Il s'agissait pour les forces réactionnaires coalisées, face au développement des luttes révolutionnaires mais aussi face à la montée du mouvement républicain petit-bourgeois et à la résistance de la bureaucratie bonapartiste, de prendre rapidement le contrôle de l'ensemble de l'appareil d'Etat. L'élection des maires dans les communes rurales, l'élection des conseillers généraux avec leur commission départementale, devaient assurer aux notables ruraux une implantation solide, nécessaire à la consolidation de leur pouvoir politique⁽⁶⁾. Tel paraît être le sens de cette « démo-

(6) L'analyse de la loi départementale votée en 1871 et non remise en cause par les Républicains serait intéressante. Si elle consacre une certaine décentralisation, elle laisse en place les Préfets et leur pouvoir. La commission départementale, organisme permanent de contrôle de l'action du Préfet dans l'application des décisions du conseil général, est un compromis. Il faut comprendre ce dispositif institutionnel par rapport à trois ordres de phénomènes : a) la domination répressive; b) la gestion des intérêts locaux en milieu rural; c) la domination idéologique des notables ruraux sur la paysannerie. Le préfet, le conseil général et sa commission départementale constituent les éléments institutionnels centraux de la structure du pouvoir en milieu rural.

cratisation » subite et quelque peu surprenante, si l'on songe au contexte de crise dans lequel se trouvait le pays. On peut douter que les mesures spéciales prévues pour les communes urbaines étaient dirigées principalement contre la classe ouvrière. D'une part, parce que la réponse aux luttes de la classe ouvrière, ce fut le massacre de la Commune et la répression qui suivit, et non des mesures législatives ! D'autre part, il faut noter que même après l'écrasement du mouvement ouvrier, lorsque la classe ouvrière n'est plus une force sociale, de nouvelles mesures, plus restrictives, sont prises contre les communes urbaines : elles permettent au gouvernement (de l'Ordre Moral) de choisir dans les communes de plus de 20 000 habitants le maire, *en dehors* du conseil municipal comme sous le Second Empire (loi du 20 janvier 1874). En fait, ces mesures sont destinées essentiellement à *endiguer le développement du mouvement républicain radical impulsé par la petite bourgeoisie* (même s'il est plus ou moins contrôlé par une fraction de la grande bourgeoisie, celle qui se déclarera une fois au pouvoir « opportuniste »). Le mouvement républicain petit-bourgeois contrôle en effet nombre de conseils municipaux et se heurte à la répression des préfets. Le choix du maire en dehors du conseil municipal ne fait qu'exacerber ces conflits. La démocratie locale est une revendication fondamentale de la petite bourgeoisie urbaine parce que la conquête des mairies est un élément essentiel de son organisation politique, de sa constitution comme force sociale, et aussi de la satisfaction de certains de ses intérêts économiques.

Aussi, dès la victoire du mouvement républicain, la loi municipale est-elle reconsidérée et, en 1882, l'élection du maire est étendue à toutes les communes (sauf Paris). Cette loi sera complétée par des dispositions concernant les pouvoirs des conseils et des maires et débouchera sur la « Grande Charte des communes de France ». La décentralisation relative qu'instituent les lois départementales et communales sera d'ailleurs poursuivie par de nouvelles dispositions : loi sur les syndicats de communes (1888), sur les procédures de révocation et de suspension des conseils municipaux (1908), sur les adjoints (1923).

Ces quelques remarques montrent que les formes juridiques données aux institutions politico-administratives locales ont une *signification précise dans la conjoncture des luttes de classe entre 1870 et 1880*. En particulier elles soulignent que, par-delà l'uniformité apparente de la législation, la mise en place de la loi communale a un sens tout à fait différent selon qu'elle s'applique au milieu rural ou au milieu urbain, c'est-à-dire qu'elle *correspond à telle ou telle configuration locale des rapports de classe*. Si la

décentralisation relative introduite (précipitamment) en 1871 était conforme aux intérêts politiques immédiats des classes dominantes en milieu rural, elle allait à l'encontre de ceux-ci en milieu urbain en offrant à la petite bourgeoisie *une base d'organisation et de lutte* (7). L'élection des maires dans les villes signifiait la présence turbulente à la tête des municipalités d'un personnel politique radical-socialiste (comme Barodet à Lyon) dont les revendications allaient bien au-delà de ce que pouvaient concéder les classes dominantes dans cette conjoncture précise (suppression du Sénat, élection des fonctionnaires, etc.).

L'élection des maires dans les communes urbaines est donc un *acquis des luttes de la petite bourgeoisie* radicale. D'une façon générale, la loi de 1884 peut être considérée comme un *compromis* dont il importe de bien saisir la signification de classe. Les lois communales et départementales votées, en hâte, en 1871, portent l'empreinte de Thiers et correspondent sans nul doute à des intérêts politiques communs à l'ensemble des classes dominantes, notables ruraux et grande bourgeoisie industrielle (le Comte de Chambord parlait lui aussi de décentralisation et de restauration des « franchises locales »). La loi de 1884 peut être considérée comme *l'élargissement de ce compromis initial jusqu'à certaines limites qui en circonscrivent la base de classe*. Une de ces limites est constituée par le statut spécial et répressif auquel est soumis Paris, centre des luttes révolutionnaires. Les autres limites apparaissent lorsqu'on examine le contenu de la « Grande Charte des Communes ». Les rapports collectives locales-Etat restent des rapports de domination, la « démocratie locale », c'est le Préfet exerçant sa tutelle sur le conseil municipal ou le conseil général. Il est important de noter à cet égard que la loi départementale votée en 1871 n'a pas été remise en cause lors de la victoire du mouvement républicain.

Une fois mise en place, la « démocratie locale » a joué un rôle important dans l'évolution des luttes de classes sur la scène poli-

(7) On pourrait interpréter dans une certaine mesure l'organisation du pouvoir pendant la période 1870-1880 comme une tentative d'isolement des villes (des masses urbaines). Le mode de désignation du Sénat et son poids politique, du Président de la République, sont autant de garanties pour assurer la stabilité politique du pouvoir de la bourgeoisie car ils donnent une très large influence à la campagne, c'est-à-dire aux notables conservateurs. La petite bourgeoisie a revendiqué avec acharnement la suppression du Sénat. La démocratie locale, restreinte au milieu rural, devait participer à cet « encerclement » des villes. Le Play écrit par exemple « le retour à l'autonomie des communes rurales peut régénérer la France si on les soustrait à la tyrannie des cités où sont concentrées les corruptions de notre temps » (cf. Le Play, « *La réforme de la société* », tome II, Plon, 1941).

tique pendant toute la Troisième République. Rôle contradictoire : elle a contribué, nous semble-t-il, à la consolidation de la République comme forme nouvelle de domination politique de la grande bourgeoisie tout en constituant pour les classes dominées un instrument pour leurs luttes politiques et économiques. Pour appréhender ce rôle, il faut dire quelques mots sur l'idéologie de la « démocratie locale ».

2. *L'idéologie communale :*

La démocratie locale est en effet autant une idéologie qu'une forme d'organisation du pouvoir local. En tant que telle, elle est devenue *le modèle dominant de légitimation des institutions politico-administratives locales*, et reste la référence majeure des « élus locaux ». Le trait principal de cette idéologie, en quelque sorte l'« esprit » de la loi de 1884 réside dans l'occultation du rapport de subordination institutionnalisé par la loi elle-même et qui assujettit la collectivité locale au pouvoir central (plus exactement à l'instance exécutive du pouvoir central). C'est d'ailleurs cela qui justifie l'emploi de l'expression de « démocratie locale » pour désigner cette forme d'organisation du pouvoir au niveau communal doublée d'une idéologie qui occulte la nature réelle de ce pouvoir. Au niveau des représentations que formulent les individus sur les institutions municipales, cette idéologie est particulièrement efficace : le maire est considéré uniquement comme le représentant de la commune et non comme le représentant de l'administration d'Etat.

Pour rendre compte de cette idéologie et de son efficacité sociale, il faut souligner le fait qu'elle bénéficie, si on peut dire, d'un double « enracinement » : historique et culturel.

L'idéologie de la démocratie locale va puiser dans le mouvement communal du Moyen Age des racines prestigieuses. La continuité entre le mouvement communal et la démocratie locale est cependant *purement formelle*; elle repose sur la réutilisation d'une série de vocables comme « communes », « charte » (la Grande Charte...), « libertés communales », etc. Petit-Dutaillis a analysé les transformations de la signification du terme de « commune » : il désignait d'abord une « association jurée de bourgeois », donc une forme politique, le *mode d'organisation politique* de la bourgeoisie naissante et non une division administrative à base territoriale comme c'est le cas depuis le Premier Empire⁽⁸⁾. Cependant, le mot « com-

(8) Petit-Dutaillis, « *Les communes françaises* », Albin Michel, 1970, p. 273-278.

mune » conserve toute sa richesse sémantique et sa *puissance symbolique*. Il faut dire que son sens premier n'est pas oublié par la culture populaire : les Communes de Paris, celle de 1792 et celle de 1871, lui ont restitué l'essentiel de sa signification (organisation révolutionnaire) et ont contribué à l'enrichissement de ce qui est finalement un grand mythe politique.

A cet égard, on ne peut s'étonner de la marque profonde qu'a imprimé sur les doctrines politiques de la classe ouvrière au XIX^e siècle l'idéologie de la « démocratie locale ». La « commune » y apparaît comme la forme politique possible de l'émancipation de la classe ouvrière comme elle fut celle de l'émancipation de la bourgeoisie. Elle est, spécialement dans les doctrines anarchistes, une alternative à l'Etat centraliste et répressif (voir Proudhon par exemple). La commune est aussi perçue, dans d'autres courants, réformistes, comme le cadre privilégié pour la collectivisation des moyens de production et d'échange donc de l'affranchissement économique du prolétariat. Brousse disait par exemple : « la question communale est plus que la moitié de la question sociale » et préconisait la municipalisation de l'économie⁽⁹⁾. Ces tendances à la fois passéistes et utopistes, vigoureusement combattues par la fraction révolutionnaire du mouvement ouvrier, par Guesdes en particulier, sont cependant restées très fortes dans le mouvement socialiste⁽¹⁰⁾. La gestion des grandes communes urbaines avant 1940 par le parti socialiste S.F.I.O. (Lille, Bordeaux, Marseille, Toulouse, etc.) peut s'interpréter dans un certain sens comme la mise en œuvre du « socialisme municipal » de Brousse.

L'efficiencia de la « démocratie locale » comme idéologie ne peut être comprise si on ne tient pas compte des caractéristiques socio-culturelles des collectivités communales. Outre qu'elles ont, en tant que groupement social territorial (et non en tant que forme politico-administrative) un très long passé qui est un élément important de la permanence de leur identité, elles constituent un *groupe social primaire*, cadre de la socialisation des individus, espace immédiat du déploiement de leur sociabilité, et axe privi-

(9) Cité dans Lefranc, « *Le mouvement socialiste sous la Troisième République* », Payot, 1963.

(10) Une étude reste à faire sur les conceptions développées par les divers courants socialistes dans le domaine des institutions locales. Il faudrait souligner l'importance de Proudhon : « sans la liberté de la commune, l'individu n'est libre qu'à demi » écrit-il (dans Justice cité par Aubin, « *Communes et démocratie* », Editions ouvrières, 1965, tome 2, annexes). Quelques indications dans Zevaes, « *Histoire des partis socialistes* », Rivière, 1911; G. Lefranc, « *Le mouvement socialiste sous la troisième République* », Payot, 1963; D. Ligou, « *Histoire du socialisme en France, 1871-1961* », P.U.F., 1962.

légié de leur rapport au monde social extérieur. Entre l'individu et sa commune, des liens profonds, vitaux, se nouent et transparaissent bien dans les « images de la ville » par exemple⁽¹¹⁾. Il existe par ailleurs dans les collectivités locales des structures et des processus d'intégration dont les fonctions sont de raviver ces modes d'appartenance au groupe (d'une certaine façon, à certaines époques, les élections municipales peuvent jouer ce rôle). Ces aspects de la collectivité locale sont bien entendu très fortement valorisés par l'idéologie de la démocratie locale : la commune est une « cellule de base de la société », un « groupement naturel », la « pierre supportant tout l'édifice social », un « trait d'union entre la famille et l'Etat », une « petite patrie »⁽¹²⁾. Ces diverses expressions expriment évidemment les caractéristiques de la commune comme groupement primaire mais en même temps les déforment. D'une part elles privilégient le rôle de la commune dans la société, d'autre part elles occultent toutes les formes d'antagonisme qui traversent les collectivités locales. Ces déformations idéologiques prennent par ailleurs un sens très précis dans le cadre de la « démocratie locale » : la commune est aussi et surtout l'« école de la démocratie et du civisme », c'est-à-dire qu'elle est le cadre de la « socialisation politique », du moins d'une certaine forme de « socialisation politique ». Cette fonction de « socialisation politique » nous paraît être un élément essentiel pour apprécier la signification de la « démocratie locale » dans la conjoncture historique de la première moitié de la Troisième République, conjoncture marquée par la mise en place des institutions de la démocratie bourgeoise, c'est-à-dire d'un mode nouveau d'exercice du pouvoir d'Etat par la bourgeoisie.

3. La démocratie locale et l'élargissement de l'hégémonie bourgeoise :

Gramsci remarque très justement que la révolution bourgeoise en France n'arrive à son terme qu'avec la chute du Second Empire⁽¹³⁾. En effet, 1789 ouvre une longue période de « crise organique » dans les superstructures politiques, crise marquée par diverses formes de « dictatures » entrecoupées de violents soubre-

(11) Ledrut, « *Les images de la ville* », Anthropos, 1973.

(12) Expressions que l'on trouve non seulement dans les manuels d'instructions civiques mais aussi dans les traités de science administrative et de science politique. Sur un autre registre, Tocqueville écrit : « La commune apparaît sortir directement des mains de Dieu ! ».

(13) A. Gramsci, « *Œuvres Choieses* », Edit. Sociales, 1959.

sauts révolutionnaires ou réactionnaires. La Troisième République apparaît comme une forme politique beaucoup plus stable. Elle n'indique pas un recul de la domination politique de la bourgeoisie (elle s'ouvre par la répression sanglante de la Commune) mais bien plutôt sa *consolidation*. Cette consolidation tient essentiellement au fait qu'à la modalité proprement répressive de l'exercice du pouvoir d'Etat par les classes dominantes, se superpose une modalité « intégrative » (ce que Gramsci appelle la « direction intellectuelle et morale ») qui vise à l'*élargissement de l'hégémonie politico-idéologique bourgeoise à l'ensemble des classes moyennes* : paysannerie, petite bourgeoisie urbaine et rurale, et par conséquent, à leur constitution comme « classe-appui ». La constitution des classes moyennes en « classe-appui » (alors qu'elles avaient joué souvent un rôle révolutionnaire) processus vital pour le maintien de la domination politique de la bourgeoisie face au développement des luttes de la classe ouvrière est un phénomène extrêmement important pour comprendre la Troisième République, sa spécificité comme forme d'organisation de l'appareil d'Etat et sa stabilité (malgré l'instabilité apparente des équipes gouvernementales). Il faut remarquer que l'appui de la petite bourgeoisie à la domination politique de la grande bourgeoisie ne tient pas au soutien qu'elle apporte aux partis politiques conservateurs mais plus fondamentalement à son *adhésion* (presque fanatique) *aux principes même des nouvelles formes de cette domination politique* : démocratie bourgeoise, suffrage universel, etc. La petite bourgeoisie sera le défenseur le plus acharné de la République, contre les fractions réactionnaires de la bourgeoisie mais aussi contre le mouvement ouvrier révolutionnaire.

Cette modalité nouvelle (d' « intégration-participation ») de l'exercice du pouvoir d'Etat que permet la mise en place des structures politiques « démocratiques » *n'est nullement exclusive de la modalité proprement répressive*. Celle-ci reste la forme d'intervention privilégiée à l'égard du mouvement ouvrier (massacre de Fourmie par exemple). Le fait nouveau est peut-être qu'elle s'exerce avec le consentement passif ou actif (Clemenceau et la répression des grèves) d'une grande partie de la population⁽¹⁴⁾. Par ailleurs, on doit constater que l'hégémonie politico-idéologique bourgeoise s'étend à une fraction importante de la classe ouvrière, souvent par

(14) « L'exercice normal de l'hégémonie sur le terrain devenu classique du régime parlementaire est caractérisé par la combinaison de la force et du consentement qui s'équilibre selon une gamme variée sans que la force écrase le consentement, au contraire, en cherchant à obtenir que la force paraisse appuyée sur le consentement de la majorité ». Gramsci, op. cit., p. 287.

le relais de la petite bourgeoisie et de ses appareils politiques, mais aussi par la *corruption directe* des élites politiques du mouvement socialiste (Millerand) (15).

Le processus de décentralisation relative mise en place au début de la Troisième République et la « démocratie locale », comme forme d'organisation du pouvoir local et comme système de légitimation de cette forme, *participe entièrement à cette transformation du mode d'exercice du pouvoir d'Etat*, qui vise à l'élargissement de l'hégémonie bourgeoise. On pourrait dire que la « démocratie locale » remplit alors un rôle analogue à celui de la scolarisation laïque. Rôle d'appareil idéologique d'Etat destiné à la socialisation des individus, à assurer la « direction intellectuelle et morale » de la bourgeoisie sur l'ensemble de la population (16). Dans le cadre de cette fonction générale, la démocratie locale est un appareil particulièrement efficace pour la « socialisation politique » des masses, c'est-à-dire pour leur faire intérioriser certains modèles de comportement (le vote par exemple comme « participation pacifique » aux luttes politiques) et certaines valeurs (le suffrage universel comme base de l'élaboration d'une volonté générale, d'un intérêt général) pour créer donc un consensus en profondeur sur les « règles du jeu » de la démocratie bourgeoise.

Ce n'est évidemment pas un hasard si l'idéologie de la démocratie locale affirme surtout les vertus des institutions communales comme « école de la démocratie et du civisme ». Cet aspect avait déjà été fortement souligné par Tocqueville : « *les institutions communales sont à la liberté ce que l'école primaire est à la science, elles la mettent à la portée du peuple, elle lui en fait goûter l'usage paisible et l'habitude à s'en servir* » (17). Pour Tocqueville, la démocratie locale doit préparer l'insertion « paisible » des masses à un système politique démocratique, forme élargie de la domination bourgeoise, elle doit les « habituer » à substituer à la violence révolutionnaire l'usage « paisible » du vote. J. Ferry, qui est sans doute l'homme politique le plus clairvoyant des débuts de la Troisième République, écrit en 1865 (donc sous l'Empire) : « 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

(15) « Entre le consentement et la force se tient la corruption-fraude ». Gramsci, op. cit., p. 287.

(16) Althusser, « *Idéologie et appareils idéologiques d'Etat* », La Pensée, avril 1970. L'expression « A.I.E. » est empruntée à Gramsci qui parle d'appareil d'hégémonie.

(17) Tocqueville, « *De la démocratie en Amérique* », tome 1, livre I.

esprits sans culture mais ouverts et droits qui foisonnent dans nos agglomérations laborieuses, des questions simples et des intérêts palpables » (18). Cette phrase de J. Ferry est encore plus explicite que les déclamations de Tocqueville. De plus, elle introduit un élément nouveau et important : *la gestion des intérêts « palpables », comme condition de l'accomplissement de la fonction politico-idéologique de la « démocratie locale »*.

Cet élément est particulièrement important pour une interprétation de la « démocratie locale » comme appareil idéologique. En effet, *on ne peut réduire le fonctionnement des institutions municipales à un rôle purement idéologique*. Celui-ci s'accomplit sous couvert d'une autre fonction : la gestion communale. D'une façon générale, on peut dire que l'existence et le maintien de la « démocratie locale » comme forme d'organisation, de fonctionnement et de légitimation des institutions communales reposent sur deux bases : le caractère représentatif du pouvoir, une *autonomie relative de décisions et d'actions* concernant la gestion de ce que J. Ferry appelait les « intérêts palpables ». *C'est l'association étroite de ces deux éléments* qui permet justement aux institutions municipales de remplir leur fonction spéciale de « socialisation politique », conformément aux intérêts politiques généraux des classes dominantes (c'est-à-dire l'élargissement de leur hégémonie aux classes moyennes). De même, c'est leur caractère de plus en plus contradictoire qui remet en cause la « démocratie locale » et sape ses capacités à fonctionner comme appareil idéologique (19).

Seules des études sur des situations concrètes pourront permettre d'évaluer l'importance réelle du rôle idéologique et politique de la démocratie locale dans la consolidation de la domination de la bourgeoisie sous la Troisième République. Sans aucun doute, les municipalités ont constitué des bases solides pour l'élargissement de l'influence idéologique du mouvement républicain et permis une

(18) J. Ferry : « *Lettres aux auteurs du projet de décentralisation* », 1865, cité dans Baral, « *Les fondateurs de la Troisième République* », Colin, 1968.

(19) Dans un texte récemment publié (D. Bleitrach, Région métropolitaine et appareils hégémoniques locaux, *Espaces et Sociétés*, mars-juin 1977), D. Bleitrach fait remarquer que le concept d'appareil idéologique d'Etat proposé par L. Althusser n'est pas « heuristique dans la mesure où il tend à occulter des aspects contradictoires et la valeur d'enjeu des segments de l'appareil d'Etat ». D. Bleitrach souligne que la commune est plutôt un « appareil hégémonique local » : héritage d'un mode de production antérieur, elle a joué un rôle essentiel dans la constitution de la bourgeoisie en classe dirigeante, elle permet ensuite le maintien de ses alliances de classe, vitales pour sa domination politique. Cependant, l'auteur ne semble pas insister suffisamment sur une des caractéristiques fondamentales de l'institution municipale : à la fois centre de gestion des « intérêts locaux », donc capacité offerte aux groupes dominants locaux d'« organiser » la vie collective et instance relai d'une domination

colonisation en profondeur de l'appareil d'Etat. La démocratie locale a contribué à sceller une alliance durable entre la grande bourgeoisie et les « classes moyennes » traditionnelles, petite bourgeoisie, paysannerie, moyennes bourgeoisies locales. Par le relais de ces classes et de leurs idéologies, elle a permis l'intégration idéologique d'une fraction de la classe ouvrière, dans les petites villes ou dans les villes à dominante « petite bourgeoise », comme le montre l'exemple de Toulouse.

La « démocratie locale » a formé une nouvelle couche de notables locaux, les « autorités élues », elle a contribué au renouvellement des « élites locales ». De ce fait, l'introduction du suffrage universel n'a pas eu les conséquences catastrophiques que prévoyaient les idéologues de la grande bourgeoisie (20). Jusqu'au déclin de la petite bourgeoisie urbaine, après la crise économique des années trente, la « démocratie locale » fut sans doute un des plus fermes piliers de l'édifice de la démocratie bourgeoise. Cependant, il ne faudrait pas exagérer son rôle. En raison de son fonctionnement contradictoire, elle a servi aussi de levier aux classes populaires pour le développement de leurs luttes politiques et économiques.

Quels ont été les effets de la « démocratie locale » sur le mouvement ouvrier ? Là encore on ne peut faire que des remarques très générales, à défaut d'études concrètes. On a déjà évoqué les effets de « contamination » de l'idéologie de la démocratie locale sur certaines idéologies du mouvement ouvrier. Et il est vrai que la gestion des municipalités, par des courants réformistes, a sou-

politique de classe. L'hégémonie comporte ces deux aspects *indissociables* : capacité d'organisation de la vie matérielle qui prend racine au niveau même de la gestion des forces productives (la première forme d'hégémonie naît dans le procès même de travail, à l'usine) et « direction intellectuelle et morale », organisation d'un consensus. De plus, l'institution municipale comme *appareil d'hégémonie* (plutôt que comme « appareil hégémonique ») est le lieu d'articulation d'une double hégémonie, parfois contradictoire : hégémonie de la classe dominante dans l'Etat, hégémonie ou contre-hégémonie du groupe dirigeant directement la municipalité. Sur ces questions C. Buci-Gluckmann : *Gramsci et l'Etat*, Fayard, 1975, et De Giovanni, Gerratana, Paggi, *Hegemonia, Stato, Partito in Gramsci*, Editori Riuniti, Roma, 1977.

(10) Maurras oppose les « autorités nées » aux « autorités élues ». C'est un thème très fréquent dans la littérature politique de la Troisième République (Renan, Le Play, Taine, Halevy, Thibaudet, etc.). Taine, idéologue réactionnaire, déverse son mépris sur les élus du « suffrage populaire, arbitre ignorant » : « ces jacobins nouveaux... cerveaux étroits et échauffés, charlatans et intrigants, etc. » (*les origines de la France contemporaine*, cité dans Ponteil, *Les classes bourgeoises et l'avènement de la démocratie*, Albin Michel, 1968, p. 40). Taine regrette le temps où le préfet choisissait les maires car il les choisissait parmi « les nobles ou les bourgeois » : le « plus souvent un conseil municipal aussi borné que ses électeurs nomme un maire aussi borné que lui ». Comme quoi il peut exister un sérieux décalage entre une classe, la réalité de son expression politique et ses « intellectuels organiques » !

vent reposé sur les illusions du « socialisme municipal » et a pu conduire dans certains cas au « crétinisme municipal ». Par conséquent, ces municipalités ont pu *s'insérer non contradictoirement dans le fonctionnement idéologique de la démocratie locale*.

Cependant, les municipalités ouvrières, même réformistes, *ont été des centres de luttes importants, des éléments essentiels de l'organisation et de l'enracinement du mouvement socialiste*. La fraction révolutionnaire a toujours combattu le « socialisme municipal » et a fait de la conquête des municipalités un « épisode de la lutte des classes ». Du reste, l'action des préfets réprimant par une tutelle tâtilonne ou brutale les municipalités ouvrières faisait apparaître très crûment les limites des « libertés communales » (21). Par ailleurs, le pouvoir central a été amené très vite à intervenir d'une façon plus vigoureuse. C'est ainsi que la police municipale a été peu à peu étatisée dans les grandes villes et dans les villes ouvrières (22). Ces mesures répressives, bien que sélectives, n'ont fait qu'*accentuer la contradiction ouverte par le caractère représentatif de l'institution municipale* : d'une part, en suscitant le mécontentement de la petite bourgeoisie urbaine (en 1920 un projet d'étatisation de la police dans les grandes villes échoue devant la résistance unanime des municipalités, même radicalo-conservatrices comme celle de Toulouse) et d'autre part, en supprimant le rôle d'« écran » que pouvait jouer la municipalité dans la répression.

4. *Affaiblissement des capacités hégémoniques de la « démocratie locale » et centralisation autoritaire :*

Le développement des luttes de la classe ouvrière dans les institutions municipales n'est pas le seul facteur de l'affaiblissement de la « démocratie locale » comme appareil idéologique. Il faut mentionner un autre élément important : la *destruction des collectivités locales comme groupement social relativement intégré*. Si l'idéologie de la démocratie locale reste pour les élus locaux de la petite bourgeoisie une référence encore vivace aujourd'hui,

(21) La première municipalité socialiste élue à Toulouse en 1906 se heurte aux manœuvres de la Préfecture, qui fait traîner les dossiers, « corrige » le budget, exerce diverses pressions.

(22) Successivement, la police de Marseille (1908), Toulon (1918), Nice (1920), un grand nombre de communes de la région parisienne (1935) puis toutes les villes de plus de 100.000 habitants (en 1941) est étatisée. Lyon et certaines communes ouvrières du Rhône avaient été, dès 1884, placés sous un régime spécial, les pouvoirs de police étant exercés par le Préfet du Rhône.

elle n'est plus pour la grande majorité de la population qu'un modèle idéologique « dévitalisé » (23).

La destruction des collectivités locales comme groupement social primaire relativement intégré a de multiples origines parmi lesquelles il faut sans doute mettre au premier rang l'accélération de la mobilité géographique, une des principales conditions de l'intégration collective dans les collectivités locales étant en effet l'enracinement (24). Par ailleurs, l'exode rural et l'urbanisation ont rendu inadéquat le découpage administratif de l'espace et les agglomérations réelles, en milieu rural comme dans les régions fortement urbanisées, ne coïncident plus avec des unités politico-administratives traditionnelles. Les communes rurales sont presque vides d'habitants (en 1962, 23 763 communes ont moins de 500 habitants) tandis que les agglomérations urbaines recouvrent un mosaïque de communes (25).

L'affaiblissement de l'intégration collective est lié au développement de l'« apathie politique », de l'indifférence des habitants à l'égard de la gestion communale (26). Il convient cependant de considérer avec prudence ce phénomène d'« apathie politique » dans la mesure où il est souvent interprété comme une manifestation de la « société de masse » voir de la « société de consommation » (les individus se repliant sur des valeurs privées, etc.). On peut cependant apprécier la réalité de ce phénomène à partir de quelques indices : la participation aux élections municipales par exemple. De 1884 à 1935 à Toulouse, elle n'a cessé de croître, depuis 1945 elle est en baisse presque continue, baisse surtout sensible depuis 1959 (1953 : 73 %, 1959 : 67,5 %, 1965 : 66 %, 1971 : 61 %). Si on ajoute que nombre d'habitants en âge de voter ne sont pas inscrits sur les listes électorales, on peut estimer qu'actuellement la participation électorale ne concerne pas plus de la moitié de

(23) Sur l'idéologie des élus locaux, voir : Verdes-Leroux, « *L'idéologie communale des élus locaux* », *Espaces et Sociétés*, n° 2, 1971, et Bleitrach et Chenu, « *Les notables locaux et les technocrates* », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LVI, 1974.

(24) R. Ledrut, « *Sociologie urbaine* », P.U.F., 1968, p. 77 et suivantes.

(25) Des études ont montré que le morcellement des agglomérations urbaines en une multitude de communes, s'il était « disfonctionnel » à l'égard d'une planification « rationnelle », était très « fonctionnel » sur le plan politique. Le morcellement administratif institutionnalise et renforce la ségrégation fonctionnelle et sociale de l'espace urbain. Il introduit la concurrence et la division des communes face au pouvoir central qui peut se poser en arbitre, il divise politiquement... Voir Castells, « *La question urbaine* », Maspéro, 1971, p. 264 et suivantes; Biarez, Kukawa, Mingasson, Blanchet, « *L'urbanisme concerté : les ambiguïtés grenobloises* », *sociologie du travail*, IV, 1970.

(26) Sur cette question, R. Ledrut, « *Sociologie urbaine* » et « *Ville et Politique* », *Encyclopédia Universalis*, vol. XVI.

la population adulte. Cette « dévitalisation » de la démocratie locale est beaucoup plus frappante encore si on considère d'autres indices, comme le climat des campagnes électorales à travers la presse locale (il est vrai que celle-ci est très réduite aujourd'hui et complètement dévitalisée !), le niveau d'information des individus, l'assistance aux séances du conseil municipal, etc. Reste à savoir si cette « apathie politique » est un « phénomène de structure » ou un *effet conjoncturel lié à un certain état des luttes politiques dans les grandes communes urbaines* (27). Quoi qu'il en soit, elle traduit un *affaiblissement des capacités de « socialisation politique » de la « démocratie locale » manifestement lié à l'effondrement des cadres traditionnels de l'intégration et du contrôle social en milieu urbain* de certains modes de sociabilité.

Ces diverses conditions se conjuguent sans aucun doute avec le sentiment ressenti que l'enjeu des élections municipales est de moins en moins important, que le « pouvoir est ailleurs », en raison du renforcement de la centralisation. Celle-ci n'a pas remis en cause le caractère représentatif, « démocratique » des municipalités (excepté sous le régime de Vichy) mais elle les vide peu à peu de leur autonomie décisionnelle et en fait des centres de pouvoir formel.

Il est inutile d'énumérer ici toutes les mesures, juridiques, institutionnelles, financières qui, depuis les décrets-lois de 1935 et 1939, jalonnent le processus de centralisation. Il suffit de dire qu'elles sont, en gros, de deux sortes : les unes visent à « adapter » les institutions traditionnelles en renforçant en fait le contrôle direct ou indirect (par la dépendance financière notamment) de l'État sur les collectivités locales, les autres, beaucoup plus nombreuses, mettent en place des institutions nouvelles, d'études, de financement, de gestion et de décision, plus ou moins technocratiques c'est-à-dire à caractère non directement représentatif. Peu à peu, s'est organisée une *structure de pouvoir nouvelle* fonctionnant directement comme instrument local du pouvoir central, *qui intègre en les subordonnant les institutions représentatives traditionnelles* dont les fonctions sont de plus en plus d'être de simples relais, ou mieux, des alibis légitimant une pseudo-concertation...

La mise en place de ce modèle technocratique de pouvoir local s'accompagne d'une *offensive idéologique qui vise à le légitimer*. Sous couvert de modernisme, l'obscurantisme des « élus locaux », des notables (constitués pour la circonstance en une « classe poli-

(27) Comme le montre les dernières élections municipales de mars 1977, où la participation a été nettement plus élevée qu'aux précédentes élections.

tique » homogène), leur électoralisme, leur incompétence face à la complexité des problèmes, leur « résistance au changement » sont vigoureusement dénoncés. Cette idéologie technocratique est bien entendu largement diffusée dans les « grands corps » de l'Etat (Ponts et Chaussées par exemple), mais elle sert aussi de couverture aux « élus apolitiques » des municipalités de droite. Face à cette offensive les « élus locaux » de la petite bourgeoisie continuent d'en appeler à la « démocratie locale », de se prévaloir de leur connaissance « intime » des réalités locales, etc. Ils pensent leur perte de pouvoir dans le *cadre d'une idéologie anti-technocratique* teintée de régionalisme (l'opposition Paris-Province est identifiée à l'opposition technocrates-élus locaux). Cette opposition qui dresse les élus locaux contre l'Etat sape en profondeur le rôle d'intégration-participation de la démocratie locale. Comme le disent si clairement A. Goguel et F. Grosser, *les collectivités locales deviennent des « contre-écoles du civisme démocratique »*. Ce qu'ils appellent la « crise » des collectivités locales « empoisonne la vie politique en général et dresse le citoyen dans une opposition systématique contre l'Etat au lieu de l'éduquer à prendre ses responsabilités » (28).

La réforme des structures politico-administratives locales est un enjeu important sur la scène politique française. Un enjeu particulier puisque la défense de la « démocratie locale » rassemble une très vaste entente politique (sur des bases plus ou moins claires) qui se fait entendre au Sénat ou dans l'Association des Maires de France par exemple. D'où une politique très prudente du Pouvoir, qui se traduit par des mesures très ponctuelles (mise en place des communautés urbaines, fusion de communes, etc.) et par des tentatives de revitalisation de la démocratie locale n'allant pas au-delà d'ailleurs des déclarations d'intention.

Quelle est la signification générale de ce processus de centralisation, de la mise en place d'un modèle technocratique de pouvoir local et des luttes qui se nouent sur cet enjeu ? *Le mouvement de centralisation constitue la réponse de la classe dominante aux contradictions ouvertes par la démocratie locale dans l'appareil d'Etat.*

Il s'agit cependant d'expliquer la nature de ces contradictions. Jusqu'en 1930 environ elles sont, mais non exclusivement, *surtout de nature politique*. Comme on l'a déjà noté, la remise en cause de la démocratisation de l'institution municipale vise alors essentiellement à limiter les possibilités qu'elle offre au mouvement socialiste d'élargir son organisation et son influence et d'apporter

(28) F. Goguel et A. Grosser, « *La vie politique en France* », Colin, 1964, chapitre 2.

son soutien aux luttes de la classe ouvrière. D'où les mesures répressives des préfets et les projets de réformes comme celui proposant l'étatisation de la police municipale (29).

Après 1930, avec la crise économique et le développement du capitalisme monopoliste d'Etat la « démocratie locale » devient de plus en plus contradictoire avec les *intérêts économiques immédiats* de la grande bourgeoisie. L'enjeu essentiel est alors le contrôle des investissements locaux dont l'importance dans le financement public ne cesse de croître.

Ces investissements sont considérables : en 1968 les collectivités locales ont assuré la moitié du financement des équipements collectifs (de toutes natures). Cette participation au financement public (qui n'est pas nouvelle) ne cesse de croître. L'Etat opère des transferts de charge sur les budgets communaux en même temps qu'il réduit ses subventions et augmente les prélèvements fiscaux (T.V.A.). Les communes dont les ressources propres sont insuffisantes sont amenées à s'endetter très lourdement (au profit des banques privées car l'accès aux institutions financières publiques est de plus en plus restrictif) et à augmenter la pression fiscale (30). Cette situation est apparemment paradoxale, tandis que le rôle des collectivités locales se développe considérablement, leur autonomie de décision est de plus en plus restreinte (« les communes administrent plus de choses mais les contrôlent moins » (31)).

L'accroissement des dépenses communales n'est pas un fait récent. Il date de la fin du XIX^e siècle et reflète notamment le développement des besoins dans le domaine de la consommation collective, consécutif à l'urbanisation capitaliste et imposé par les luttes populaires. Les municipalités (en particulier les municipalités ouvrières) ont joué un rôle essentiel dans le financement des équipements collectifs pour la reproduction de la force de travail, en dépit du freinage de l'Etat et d'un endettement croissant des com-

(29) Dès la fin du XIX^e siècle, la bourgeoisie commence à s'inquiéter des « menaces » que fait peser sur son hégémonie la conquête des municipalités urbaines par le mouvement ouvrier. Ainsi, le juriste Hauriou écrit-il en 1895 : « De la *décentralisation politique*, nous en avons assez; on n'a jamais fait que cela. Le *péril collectiviste* cette fois se dresse devant nous ». Cité dans M. Bourjol, *La réforme municipale*, Berger-Levrault, 1975. L'exposé des motifs de la proposition de loi visant à l'étatisation de la police est également très explicite : « le caractère municipal du moins théorique de la police a pu être admis pendant longtemps, tant que les difficultés de communications et l'isolement des citoyens ont *maintenu aux troubles populaires une forme presque toujours localisées...* » cité par M. Bourjol, p. 146.

(30) Ledrut, « *Ville et Politique* », op. cit.

(31) D. Lorrain, « Rapports entre l'Etat et les collectivités locales », *La Nouvelle Critique*, numéro spécial 78 bis.

munes. Elles ont participé aussi au financement public du « capitalisme local » (en réalisant des équipements divers, et en réservant les marchés publics aux entreprises locales).

La centralisation actuelle vise à réorienter la masse des investissements locaux dans *le sens des intérêts exclusifs de la bourgeoisie monopoliste au pouvoir*, tant en ce qui concerne leur répartition globale entre les différentes communes selon qu'elles se situent dans des régions « en développement » ou non⁽³²⁾ qu'en ce qui concerne dans chaque commune la *nature des équipements réalisés*. C'est la signification des transferts de charge et du renforcement de la dépendance financière des collectivités locales. Cette politique est en contradiction non seulement avec les intérêts des classes populaires (freinage des équipements collectifs sociaux), *mais avec les intérêts de la « bourgeoisie locale », non monopoliste*⁽³³⁾. Elle est, de fait, contradictoire avec les intérêts politiques mêmes de la fraction hégémonique.

En effet, la centralisation, en dressant les « élus locaux » contre l'Etat, *accentue l'isolement politique de la bourgeoisie monopoliste*. Elle est un facteur de rupture des alliances traditionnelles entre les diverses fractions des classes dominantes et sape l'appui apporté à leur domination par la petite bourgeoisie. Ces contradictions de classe se reflètent au niveau des scènes politiques locales. Les grandes municipalités urbaines reposent souvent sur de très larges alliances de classe qui résultent de la convergence d'intérêts économiques (défense du potentiel économique local, de l'emploi, etc.). Leurs expressions politiques sont souvent ambiguës : « apolitiques », « centristes », ou « socialo-centristes », elles entretiennent avec le Pouvoir des rapports non moins ambigus, d'opposition, de collaboration ou de soumission⁽³⁴⁾.

(32) Par la mise en place d'une politique « contractuelle », charte culturelle, contrat villes moyennes, contrat de pays, etc.

(33) Voir les recherches récentes sur la politique urbaine. J. Lojkine, « *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1972* », Mouton, 1973, et « *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972* », Mouton, 1974. M. Castells et F. Godard, « *Monopolville, l'entreprise, l'Etat, l'urbain* », Mouton, 1974.

(34) Cette situation s'est très largement modifiée à la suite des élections municipales de 1977.