

De la jacquerie aux lobbys en passant par la politique

L'institution communale

(1790-2000)

- Voici un voyage bref en 4 étapes qui correspondent aux républiques suivantes : la Première, la Deuxième, la Troisième et la Cinquième.

La Première République

• Pour moi le doute n'est pas permis, l'institution communale française commence en 1792 quand l'Etat civil échappe au curé pour devenir une question municipale. Aux journées de Larrazet, où j'ai rencontré une nouvelle fois Max Biro et Monique Piet, ce qui donna l'idée du débat d'aujourd'hui, un prof de la Sorbonne a expliqué qu'en passant de 44 000 paroisses à 36 000 communes la Révolution avait repris pour l'essentiel le découpage existant. Juste observation qu'il utilisa pour minimiser le rôle de la dite révolution, une action consciente qui s'inscrit dans le combat incessant contre l'esprit de la Première République. Pour ce faire il est de bon ton de jouer du mot « charte communale » pour laisser croire que la création de la commune est en continuité avec ces combats du passé. Les chartes étaient tout autre chose et tout comme l'histoire des bastides surévalue la donnée urbaine sur la fonction (il y avait les bastides sous domination royale ou celles sous domination cléricale) au profit du territoire, celle des chartes joue la cité contre le reste du pays (une constante de notre historiographie). Pour me faire comprendre, je ne vais pas tordre le bâton dans le sens inverse en surestimant le rôle des Montagnards mais rappeler quelques faits à vocation universelle.

• Les élections municipales de 1790 n'avaient plus rien à voir avec les pratiques précédentes¹. Parfois les électeurs reconduisirent aux premières places les responsables de l'Ancien régime mais, même dans ce cas, nous étions en révolution. D'hier à aujourd'hui une question municipale majeure sera toujours celle du rapport entre élection et nomination du maire. En conséquence le fait d'aller voter c'était une invention extraordinaire qui ne pouvait que se généraliser (et qui devrait être le fait de tous les maires de la planète).

• Dans le cadre de ma défense et illustration de la révolution française, je note qu'il n'est pas étonnant de trouver en son cœur la question municipale puisqu'elle conditionne la vie politique générale. Je note surtout qu'il ne faut pas céder sur le rôle universel de cette révolution en matière de libertés. Les premiers républicains proposèrent la république, non à des fins colonialistes (en même temps ils abolissaient ou faisaient abolir l'esclavage). Pour moi une mesure comme le système métrique est emblématique d'une forme utile d'universalité qu'il ne faut pas confondre avec uniformité. Bien sûr, la disparition des autres mesures peut être considérée comme un appauvrissement de la diversité technique des poids et mesures. Mais cet appauvrissement est un enrichissement à partir du moment où il se couple avec un effort pédagogique pour permettre à tous d'en prendre possession.

¹ J'ai depuis étudié avec minutie le cas de 1790 à Castelsarrasin

- Bref, la révolution instaure la commune comme entité indépendante de l'église en matière d'Etat civil et d'école, premier pas vers une laïcité toujours à conquérir.
- Aussi la contre-révolution se manifestera le plus clairement en portant atteinte au droit de réunion, d'association, à la liberté de la presse et au droit d'élection. Leur première mesure forte, les Thermidoriens la prendront quand ils pourront interdire les sociétés populaires.

La Deuxième république

J'ai beaucoup étudié cette question sous divers points. C'est pendant sa courte existence que les luttes populaires souvent fragmentaires et vivantes sous la forme de jacqueries avant 1848, s'empareront de l'échelon municipal pour se transformer en luttes politiques.

- La première cause de ce phénomène fut l'élection au suffrage universel masculin, dès le début de la République, du Conseil municipal, en charge ensuite pour lui, de désigner le maire sauf dans les villes les plus importantes où il fallait faire valider ce choix par l'autorité supérieure.

Le passage à ce mode de scrutin changea peu les réalités, au départ, mais très vite, les républicains comprenant qu'il fallait convaincre pour gagner les élections, entreprirent une action au quotidien en tenant compte des revendications des habitants. C'est ainsi par exemple qu'une réforme fiscale de la République, les 45 centimes, fut très vite condamné par les Montagnards désireux de coller aux révoltes populaires qu'elle engendra.

Le tournant éclairant du phénomène sera la révolte populaire contre le coup d'Etat qui mit fin à cet état des choses. J'ai découvert à cette occasion que les milliers de rebelles du Gers appartenaient en fait à peu de communes. Nous comptons seulement 50 communes vraiment impliquées sur 467 alors que les autorités furent obligées de décréter l'état de siège. Il y eut les villes moyennes : Auch, Mirande, Condom, Vic Fezensac, Fleurance mais pour le reste il s'agit d'une pléiade de petites communes connues sous le nom de villages rouges. Barran pour la canton d'Auch, Bassoues pour Montesquiou, Bezoles pour Valence etc.

«A Bezolles, village de 502 habitants, Village rouge très remuant, les républicains s'étaient réunis le soir du 3 décembre 1851 chez le forgeron Goudoulin aîné. Ils avaient décidé de sonner le tocsin, de battre le tambour et de soulever les habitants » explique Joseph Dagnan.

Cette phrase contient le résumé de toute l'action républicaine de cette période. Le tocsin, c'est à dire prendre le pas sur le pouvoir religieux, le tambour municipal, la réunion politique et l'appel aux habitants.

A revenir aux maires, voyons l'évolution politique du Gers entre 1848 et 1852 :

Réorganisation mars 1848	Elections juillet et août 1848	Sous la législative 1849-1850	Suite au coup d'Etat
289 communes gardent le même maire	218 communes gardent l'ancien maire	32 maires révoqués 109 municipalités dissoutes 50 municipalités républicaines	277 maires restent 234 communes subissent des mutations de maires ou adjoints
278 commissions provisoires	108 provisoires restent		
	126 écartés reviennent		

Aors que nous avons vu que seulement une cinquantaine de communes furent dans l'insurrection 234 communes voient changer le maire ou l'adjoint. C'est dire l'importance attachée à la question, importance que nous allons retrouver dans les paroles officielles.

Modifications des maires et adjoints suite au coup d'Etat en fonction des lieux.

	Nombre de communes modifiées	Nombre total de communes	Nombres de communes avec inculpés
Auch	54(63%)	85	26
Condom	51(58%)	87	20
Lectoure	33(45%)	72	8
Lombez	23(32%)	71	0
Mirande	73(48%)	152	30
Total	234	467	84

Il est normal de constater que l'arrondissement sans arrestation est celui qui a le moins de communes avec des modifications municipales mais en même temps, le pouvoir tient tellement à contrôler la situation que dans le dit arrondissement de Lombez, il y a 23 communes avec des maires ou adjoints qui changent.

Nous le savons, les insurrections constituent des moments privilégiés pour connaître l'état d'esprit de citoyens qui souvent n'apparaissent pas dans les documents d'histoire. Celle de décembre 1851 permet d'analyser jusqu'à quel point les départements commencent à devenir un échelon du combat politique local mais, plus encore, elle permet donc de comprendre comment des communes vivent ce carrefour de l'histoire. Quelques villages ou bourgs vont transformer des traditions de luttes diverses en luttes municipales, c'est-à-dire en luttes politiques pour la république. Entre l'idée que la république appartenait à des esprits éclairés devant la diffuser depuis les centres jusqu'aux citoyens, et la pratique permettant à la communauté villageoise de donner forme républicaine à un passé de révoltes, il aurait pu y avoir une rencontre fructueuse. Elle commença à se produire autour de 1849, dans la campagne électorale pour les législatives, car des démocrates comprirent que, pour convaincre les citoyens, il ne suffisait pas de rappeler les idées générales de liberté, égalité, fraternité. Mais le coup d'Etat mettra un terme définitif à cette invention en gestation. Au lendemain du 2 décembre « le centre » prend totalement les commandes. C'est vrai, en 1870-1871 il va devoir les céder en partie mais les citoyens auront perdu quelques réflexes puissants de la Seconde République. Les révoltes des Communes de 1871 confirmeront que la commune sert de base à l'engagement démocratique conséquent mais qu'il est devenu impossible de les fédérer dans une société où un fossé immense a été creusé entre échelons de base et pouvoir central.

Par le décret du 3 juillet 1848 les maires et adjoints sont élus par les conseils municipaux sauf pour les chefs-lieux du département, les chefs-lieux d'arrondissement et les communes de plus de 6000 habitants. Cette avancée démocratique est exceptionnelle. Avec la République conservatrice des tentatives de retour en arrière se firent jour mais la Législative n'osa pas revenir sur ce décret alors que des pressions du gouvernement poussaient pour en revenir à une situation

d'avant 1831, en accordant aux préfets l'autorisation de prendre le maire même parmi les non-élus au conseil municipal.

Au titre de cet appel au retour en arrière, voici la circulaire du préfet du Gers en décembre 1849 :

« Si MM les Maires tiennent une partie de leur mandat du suffrage universel, il ne faut pas qu'ils croient pouvoir l'exploiter impunément, soit au profit des passions ou des vengeances de leurs commettants, soit dans l'intérêt de leurs rancunes personnelles. Le pouvoir exécutif dont ces magistrats sont aussi les délégués, n'entend pas abdiquer à leur égard qu'on le sache bien, le droit de les diriger et de les surveiller dans l'exercice des devoirs qui dérivent de leurs fonctions. Et cependant je me suis aperçu à regret que plusieurs d'entre eux, ayant perdu de vue ces obligations, avaient essayé de s'y soustraire. Il est temps que ces fatales habitudes empruntées à des souvenirs révolutionnaires se perdent dans le département. Je ne saurais en souffrir le retour. »

Les affrontements avec les maires rouges dans le Gers se produiront à Lectoure, Saint Clar, Mirande. Masseube, Marciac, Cazaubon, Manciet, Beaucaire, Haget. Au total 32 maires et adjoints révoqués, avec 1005 pour toute la France. On est plus proche des 50 communes insurgées que des 234 commune frappées après 1851.

La loi discutée au Corps législatif le 22 juin 1852 va nous éclairer sur le contrôle des communes comme moyen de contrôle du suffrage universel. Le rapporteur en est Dubouys (d'Angers) et nous n'aurons ce rapport dans le *Moniteur universel* que le lundi 28 juin. J'aurai souhaité lire le compte-rendu des débats sur la question mais la question du budget ayant pris le dessus, elle fut passée à l'as. Avec même cette confusion étrange : le texte du rapport est un ajout au procès-verbal de la séance du 22 juin alors que le débat a été mentionné au sommaire de l'ordre du jour pour le 23 juin. Le Conseil d'Etat ayant étudié la question le 21 juin.

Comme pour la constitution de 1848 nous apprenons que la question est traitée dans l'urgence et sera donc l'objet d'une loi ultérieure. Le point crucial que révèle le rapport est le suivant :

« Sur le suffrage universel une discussion sérieuse s'est élevée dans votre commission. Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement a pris le soin de faire ressortir les périls du suffrage universel direct et sans limites, appliqué surtout aux élections locales, il a signalé la différence profonde qui existe, selon lui, entre le caractère et le but de ces élections d'un intérêt purement départemental et communal, et le caractère et le but des élections politiques qui, à de longs intervalles, sont destinées à constituer les grands pouvoirs de l'Etat. Après avoir été conduit à tirer lui-même, de cette diversité de but et d'origine, la conséquence qu'il semble plus conforme au principe de n'accorder le droit électoral en matière de représentation locale qu'à ceux qui sont véritablement parties intéressées dans les affaires départementales et communales, c'est-à-dire à ceux qui, chef de famille, propriétaires ou domiciliés doivent supporter les charges que les conseils généraux et municipaux ont pour mission de voter, il finit cependant par conclure à appliquer pour cette fois encore aux diverses espèces d'élections locales le décret du 3 juillet 1848, reproduit par le décret du 2 février 1852 tout en avouant qu'il n'a pas la prétention d'avoir trouvé la solution définitive d'un problème aussi difficile. »

N'est-elle pas extraordinaire cette vision des élections locales où le suffrage universel serait d'application plus difficile que pour des élections nationales ? Et ce rapport continuera par cette réflexion : « *Il faut voter à la commune pour soustraire des électeurs aux influences qui pourraient au chef-lieu les circonvenir.* »

Conformément à la vision républicaine, les communes seraient plus « sages » que les chefs-lieux d'arrondissements, qui eux seraient plus sages que les chefs-lieux de départements.

Faute d'empêcher le suffrage universel la loi va cependant introduire des reculs incroyables puisque le Président de la République s'octroie la nomination des maires et adjoints des chefs-lieux d'arrondissements et des villes de plus de 3000 habitants laissant au préfet la nomination des autres. Mais la loi va encore plus loin car le choix peut se porter sur des personnes n'appartenant pas au conseil municipal. Cette loi nous renvoie à une situation antérieure à 1831 !

La Troisième République

- Elle sera définitive quand, en 1882, par une loi considérable du 24 mars, elle permettra l'élection du maire par le conseil municipal. Il est alors convenu que la tête de liste sera normalement le futur maire. Le maire va alors devenir un défenseur des intérêts locaux. Cette décision apporte sa dose de démocratie et en même temps sa dose d'anti-démocratie car le maire devient un notable, donc un potentat local.
- L'interrogation sur la démocratie est permanente puisque la démocratie est une notion toujours en chantier. Elle va d'abord permettre de régler son compte à la noblesse en créant une nouvelle classe politique indépendante du pouvoir économique de cette caste. Comme seconde étape nous découvrons avec la Troisième République une démocratie qui règle son compte au peuple : il aura approché les marches du pouvoir pour aussitôt en être à nouveau écarté. Aujourd'hui, la démocratie doit se constituer en opposition aux diverses mafias qui se sont emparées des divers rouages des pouvoirs.
- La Troisième République sera à la fois celle qui va à partir de 1882 (juste après le dixième anniversaire de la Commune de Paris dont l'ombre plana sur son sort) instaurera les bases de notre démocratie actuelle (syndicats, liberté de la presse et de réunion, liberté d'association, respect du vote ...) et les bases du colonialisme.
- Le résultat de cette histoire nous pourrions le pointer du doigt avec le mot «mairesse» qui n'existe que sur le papier. En 1954, 1% des maires étaient des femmes, pourcentage qui doubla en 1966 pour atteindre autour de 5% actuellement. Le maire est le reflet du paternalisme (du capitalisme paternaliste) et son enracinement local tient au mode d'élection.
- Une des questions clefs sera toujours celui du statut financier de l'élu. Pendant longtemps le maire n'a droit à aucune rémunération ce qui permet d'écarter les postulants issus du peuple. Mais les charges vont s'alourdir alors il faudra changer de vision.
- De même il faut penser à la formation des maires : l'Association des maires de France date de 1925, après la victoire du Cartel des gauches.
- En fait la victoire de la république en France n'a été réelle qu'après les municipales de 1892 quand elle s'est imposée dans bien des communes, à une époque où les campagnes municipales opposaient clairement droite et gauche dans la moindre localité.

La Cinquième République

- Comme chacun sait elle développa partout les élections à deux tours. C'était un moyen d'obliger l'électeur à choisir entre les deux camps d'un combat politique nouveau. Plus question d'admettre les tractations de couloir pour constituer des majorités fragiles. Au risque de surprendre je considère qu'il y a eu là une avancée de la clarté en démocratie avec en même temps un recul plus important de la diversité en politique. Le système ne peut cependant aller au bout de sa logique et c'est ainsi que deux présidents sur les cinq de notre république furent issus de petits partis : Mitterrand et Giscard ! Il s'agit de deux hommes politiques qui, dès 1958, comprirent que les nouvelles institutions étaient là pour durer et qu'il fallait s'y plier pour en profiter. Jean-Pierre Chevènement crut qu'il pourrait emprunter la même voie sans comprendre que nous avions changé de république en gardant le même numéro. Ce changement, c'est au niveau communal que nous pouvons le vérifier.

- Depuis 1970 les pouvoirs tentaient de changer les découpages communaux mais sans succès. Jean-Pierre Chevènement réussira à mettre d'accord les girondins et les jacobins, comme il aima le dire à la fin de la discussion sur la loi qui porte son nom, et mit en place une transformation décisive du statut de la Commune. Sa loi sera votée par presque tous les députés sauf les communistes. Elle instaure les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines qui sont l'aristocratie de l'édifice comme aimera le préciser un député. Il s'agit d'une révolution dans la vie communale, une révolution qui n'en finit pas de cacher son nom. On passe de la démocratie globale à la démocratie spécifique. Alors qu'un Conseil municipal a fini par être maître chez lui, cette fois, les Communautés se construisent sur la base de compétences spécifiques. Cette démarche engendre une fragmentation de l'édifice conforme à l'individualisme ambiant. Un siècle de vie communale n'avait pas empêché la persistance de spécificités (chaque commune est aussi une histoire en soi) mais à présent les situations sont inversées : on crée des spécificités pour uniformiser la fin de la démocratie. Je ne vais pas ici détailler l'argumentation qui pourra surgir de la discussion puisque chacun vit à présent cette nouvelle situation, même s'il en est inconscient. Pour ma part, l'embrouille dans laquelle nous a mis la loi Chevènement qui devait simplifier la vie intercommunale, je la dénonce article par article tout en restant à l'écoute de ses défenseurs que je n'ai jusqu'à présent trouvés nulle part dans la vie sociale. JP Damaggio

PS : J'ai étudié ces questions dans deux livres, La révolution dans le montalbanais, 1989 et 2 décembre 1851, la dictature à la française. Une communication sur ce thème a été publiée dans : 1851, une insurrection pour la république, édité par l'Association 1851 Groupe scolaire Pasteur, 04190 Les Mées (15 E).