

Communes et municipalités villageoises : pérennité ou obsolescence ?

FICHE **QUESTIONS SUR...** n° 04.02.Q05

Mots clés : collectivité territoriale - commune rurale - élection municipale - histoire communale - intercommunalité - maire - village

Communes, municipalités et élus locaux – notamment villageois – sont l'objet de jugements contradictoires :

- d'une part, on ne cesse de critiquer le nombre excessif de petites communes rurales et l'inadaptation de ces micro-territoires aux problèmes contemporains ;
- d'autre part, les enquêtes d'opinion et les propos se plaisent à souligner que la proximité de ces élus constitue un gage essentiel de la cohésion nationale, que le maire demeure l'élu le plus apprécié des citoyens.

Depuis 2018, plusieurs phénomènes imprévus, comme les gilets jaunes et la pandémie, sont venus rappeler l'importance de ces maillons des pouvoirs publics et de la citoyenneté ; les élections municipales de 2020, perturbées par la Covid-19, livrent quand même des enseignements intéressants sur les évolutions en cours.

Quelles sont les caractéristiques du maillage communal ? Comment évolue l'attachement aux élus locaux et à la démocratie locale ? Quel peut être le devenir de cette cellule élémentaire de l'organisation collective française et de la vie rurale ?

L'enracinement communal et municipal en France depuis plus de deux siècles

Tocqueville a écrit : *"C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir"*¹. L'enracinement de la commune et de la municipalité élue compte beaucoup dans l'histoire française depuis la Révolution.

À l'origine : une conquête citoyenne et villageoise

Les villages ont été le cadre des tensions et d'une réelle prise de parole villageoise en 1789. Après la *Nuit du 4 août*, l'Assemblée Nationale Constituante débat de l'organisation territoriale de l'État-Nation, y compris pour rétablir l'ordre. Le résultat est rapide : dès décembre 1789, le cadre législatif est tracé.

La première caractéristique, décisive, tient à ce que les communautés d'habitants deviennent la base de l'organisation² : environ 41 000 collectivités locales sont créées, ce qui n'allait pas de soi, car beaucoup de députés plaidaient déjà, au nom de l'efficacité, en faveur de grandes entités avec les villes pour centres. Néanmoins, l'Assemblée Constituante décide, le 25 novembre 1789, "[qu'] *il y aura des municipalités dans chaque bourg, ville ou village*". La deuxième caractéristique du dispositif est l'élection des *conseils généraux de commune* au suffrage censitaire masculin, entraînant une forte participation villageoise et une réelle prise en charge des fonctions par des ruraux. Ensuite, on constate une rapide mise en place des institutions locales, opérationnelles dès le printemps 1790. Ces instances municipales exercent des fonctions administratives, fiscales et d'ordre public, mais elles n'ont aucune autonomie législative. Il s'agit donc de pouvoirs déconcentrés plutôt que décentralisés ; néanmoins, ils s'enracinent très vite dans les villages. Le tableau (ci-après, page 2) résume les deux siècles d'histoire municipale qui ont suivi.

Quelques étapes de l'histoire communale française de la I^{ère} à la V^e République

Cet aperçu suggère qu'après l'essai incertain des municipalités de cantons, la continuité l'emporte. Malgré la tutelle des préfets, il ne faut minimiser ni le rôle municipal dans la vie rurale, ni la transaction permanente entre l'État et les habitants exercée par les maires et les notables. Une étape importante est franchie au début de la III^e République, lorsque les républicains visent la conquête politique des ruraux, y compris par la

¹ A. de TOCQUEVILLE : *De la démocratie en Amérique* (1835), Pagnère 1848, p. 94.

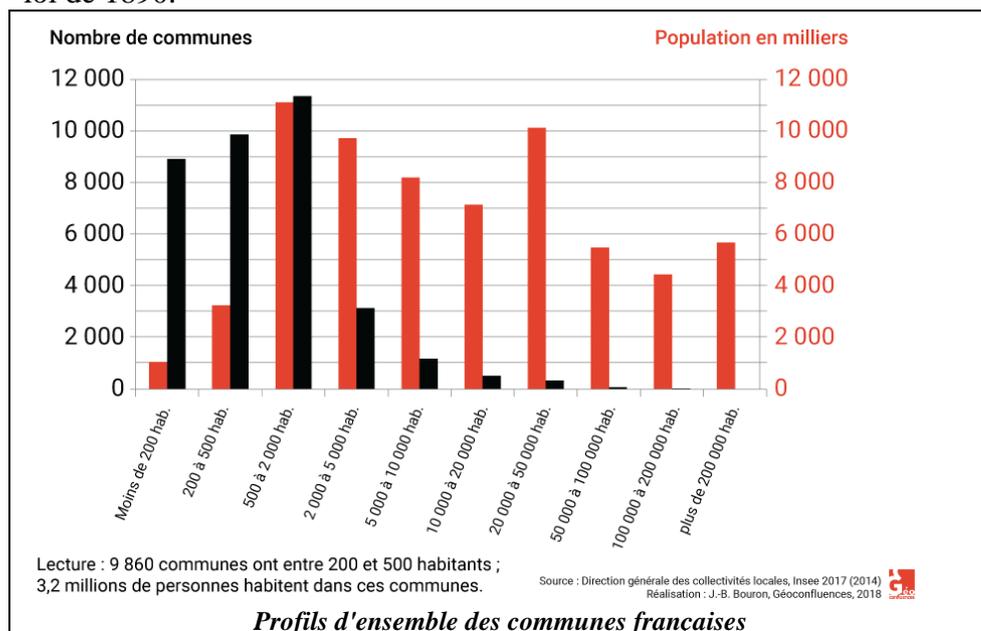
² Les communautés sont à peu près assimilables aux paroisses ; le terme de *commune* est officiellement adopté en 1793.

réunion des maires lors de grands banquets (1889).

Contexte et date	Territoires et mode instances municipales	Compétences
Après le 10 août 1792	Suffrage universel masculin. Vifs débats sur le rôle des communes dans la République	État civil.
Directoire (1795-99)	Municipalités de canton composées d'agents municipaux élus au suffrage censitaire	Difficultés, forte abstention rurale. Création des gardes-champêtres
Consulat. Loi du 28 pluviôse an 8 (17/2/1800)	Retour au cadre communal. Conseil municipal élu (suffrage univ. masculin), maire nommé par préfet	Maire dispose autorité sous tutelle du préfet ; finances locales contrôlées
Restauration et Monarchie de Juillet	Cadres peu modifiés. Retour à l'élection censitaire des conseils, élargie en 1831	1833- 1837 : compétences accrues. exemple : écoles primaires
1848 II ^e République	Conseils et maires élus au suffrage universel	
1852 Second Empire	Retour à la nomination des maires	
III ^e République, années 1875-1890 décisives	1882 : élection du maire dans et par conseil municipal élu au suffrage universel masculin 1889 : séances du Conseil deviennent publiques	<i>Charte communale</i> de 1884 : élargit l'autonomie de la commune pour ses affaires propres
Années 1900-1980	Peu de modifications malgré succession des républiques, mais droit vote des femmes en 1945.	
1982-1983 Lois de décentralisation	Allègement du contrôle administratif et financier. Confirmation du double rôle du maire (représentant de l'État et premier magistrat de la commune).	

Depuis la fin du XX^e siècle : fusions de communes et intercommunalité

Après des années de résistances, les regroupements de communes se sont accélérés : alors que jusqu'aux années 2010, le nombre de communes variait peu autour de 37 000, ce nombre est passé au-dessous de 35 000 en 2019, et surtout l'intercommunalité a pris une place croissante. La coopération intercommunale avait été encouragée de longue date, notamment sous la forme de syndicats de communes instaurés par une loi de 1890.



En 1995, il en existait près de 15 000 à vocation unique (SIVU) et 2 300 à vocation multiple (SIVOM)³. Un pas a été franchi en 1992 avec la loi qui instaurait les communautés de communes, gérées par un conseil communautaire composé de délégués des communes choisis par les conseils municipaux.

Des compétences importantes, comme la gestion de l'eau ou les cartes communales, furent alors transférées à ces instances intercommunales, nommées EPCI⁴.

Le grand nombre de petites communes : vitalité villageoise ou anomalie ?

Évidemment, la comparaison européenne fait ressortir l'originalité française : un très grand nombre de petites communes (35 000, soit une moyenne de 1 900 habitants par commune), alors que la plupart des pays européens ont appliqué une politique de réduction très volontariste (on compte par exemple moins de 8 100 communes en Italie, ayant une population moyenne de 7 100 habitants, et 2 480 communes en Pologne pour 15 500 habitants en moyenne).

À charge contre la commune villageoise

Le réquisitoire contre la fragmentation française s'appuie sur divers arguments : le territoire communal

³ Les SIVU les plus nombreux sont les regroupements scolaires ou pour les ordures ménagères. Il existe aussi des syndicats mixtes associant d'autres collectivités territoriales.

⁴ Établissement Public de Coopération Intercommunale.

est trop étrié pour permettre une politique d'équipement rationnelle (en matière de transports, loisirs, etc.) ; les budgets sont trop limités et les gaspillages sont importants (constructions de salles) ; les questions agricoles ne se règlent guère à cette échelle locale, d'autant moins que de plus en plus d'agriculteurs exploitent hors de leur commune. S'ajoutent des arguments culturels, parfois empreints de mépris : élus peu compétents pour la gestion actuelle des territoires, uniformisation des modes de vie rendant caduque la singularité villageoise.

En faveur de la commune villageoise

La fonction régulatrice du pouvoir municipal perdure. Dans des villages où se mêlent exploitants agricoles, travailleurs des villes, retraités ou résidents secondaires, le conseil municipal constitue la seule instance où les arbitrages délicats peuvent se faire en concertation, par exemple entre espaces constructibles et agricoles, ou entre investissements de voirie et de loisirs.

Ce n'est donc pas un hasard si les agriculteurs, loin de se désintéresser des fonctions municipales, continuent de s'y investir : en 2020, plus de 4 000 maires sont agriculteurs (près de 12 % du total, et même 20 % si l'on ajoute les agriculteurs retraités). Par ailleurs, alors que les questions environnementales s'affirment comme prioritaires, il semble que l'échelon local soit le plus propice pour concilier décisions pertinentes et acceptation par les habitants.

La dimension relationnelle de la proximité et de l'interconnaissance des habitants et des élus compte aussi. Bien que les garde-champêtres aient presque disparu, la fonction de police exercée par le maire demeure, même si elle peut l'exposer à des menaces et insultes, voire à des sévices. Les interventions dans les querelles de voisinage ou dans les situations tragiques d'annonce d'un accident familial constituent une autre manifestation de ce rôle, d'ailleurs décrite par les maires ruraux comme l'un des plus pénibles. C'est pour une large part cette proximité maintenue dans une société émiétée qui explique l'importance des maires dans le règlement de certaines crises. Au total, on peut se demander si l'observation de Tocqueville sur la portée civique de la commune est encore valide.

Un bilan démocratique incertain. La baisse de la participation aux élections municipales de 2020, avec moins de 44 % de votants, est sans doute en partie due au contexte épidémique. Mais le détachement de la vie communale peut aussi se lire dans le fait que 25 % des Français se disent non intéressés par celle-ci, et 33 % intéressés sans vouloir s'y engager. D'autres éléments sont plus rassurants : les citoyens des petites communes participent beaucoup plus (67 %) ; une très grande majorité continue de faire confiance aux maires, mais là encore davantage dans les petites communes (à 79 % dans les moins de 2 000 habitants contre 61 % dans celles de plus de 200 000).

Par ailleurs, le recrutement des maires de 2020 montre la large assise sociale de cette fonction, mais aussi l'inégale répartition entre sexes, âges et professions : seulement 20 % des maires sont des femmes (16 % en 2016), tandis que les maires de moins de 30 ans ne constituent que 0,5 % du total.

Le recrutement socio-professionnel des maires après les élections municipales de 2020

Catégories socio-professionnelles	Nbre maires	%	Population concernée	%
Agriculteurs	4 061	11,6	2 152 222	3,2
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	2 066	5,9	4 032 774	4,0
Cadres, professions intellectuelles sup.	7 416	21,2	29 499 795	44,0
Professions intermédiaires, employés	5 744	16,4	8 152 796	12,1
Ouvriers	846	2,7	550 361	0,8
Retraités	13 693	39,2	18 361 842	27,4
Inactifs, en formation, divers	1 096	3,2	4 275 474	6,4
Total	34 922	100	67 025 244	100

Les principales observations sont :

- agriculteurs toujours bien présents dans les villages ;
- professions à haute qualification dominantes dans les grandes villes (ce sont ainsi les maires de 44 % des Français) ;
- nette suprématie numérique des retraités, et faible présence ouvrière.

Entre obsolescence et pérennisation adaptée : quel devenir pour la commune villageoise ?

Deux impasses : l'isolement villageois et les regroupements autoritaires

Il est indéniable que le petit village isolé ne peut plus répondre à tous les besoins d'équipements et de service des populations ; cet isolement risquerait même de favoriser la désertification rurale. Néanmoins, la faible réussite historique des tentatives de *fusion imposée*, ainsi que le poids du sentiment d'abandon dans les campagnes et le potentiel de rébellion qu'il sous-tend, inclinent à se défier des évolutions contraintes. Les expériences récentes d'intercommunalité montrent la sensibilité villageoise aux pressions extérieures. La loi NOTRe de 2015 s'est certes traduite par la baisse sensible du nombre des communes et la formation d'intercommunalités plus étendues, mais nombreux sont les cas où l'obligation des rapprochements a été mal vécue et est rejetée, surtout quand les impulsions préfectorales ont consisté à rattacher une *communauté de communes* rurale à une autre constituée autour d'une ville importante : l'opération a alors souvent été perçue comme une satellisation en faveur de la ville. Nombreux sont ainsi les élus trouvant que les évolutions tendent à vider de sa substance les fonctions communales : c'est là une des raisons invoquées pour expliquer le fait que 30 % des maires ne se sont pas représentés en 2020, surtout dans les communes de moins de 1 000 habitants. Comment sortir de ces paradoxes ?

Les conditions d'une adaptation territoriale réussie ?

Il est urgent d'inscrire le sort de la commune villageoise dans un projet politique clair et global, à la manière de la grande refonte de l'Assemblée Nationale Constituante en 1789. Mais il est important de ne pas donner aux ruraux et à leurs élus l'impression qu'ils sont ignorés, voire bafoués dans leur dignité. La consolidation des ressources locales, après la suppression de la taxe d'habitation, est cruciale. La difficulté est aussi de tenir compte de l'entremêlement complexe de territoires péri-urbains et ruraux de types divers⁵. La loi du 21 février 2022, dite 3DS (Différenciation, Décentralisation, Déconcentration) entend aller dans ce sens en clarifiant et en renforçant les compétences des différentes collectivités territoriales. Les communautés de communes s'y trouvent valorisées. Il ne faudrait cependant pas oublier qu'une très forte majorité des maires est défavorable à l'agrandissement des communautés ainsi qu'à la généralisation de l'élection de leur conseil au suffrage universel direct. Attachement au cadre communal ? Sans doute. En tout cas, demeure une condition *sine qua non* pour le maintien de la commune villageoise : que le niveau d'activité et de population ne descende pas sous un seuil rendant toute vie collective impossible.

Jean-Pierre JESSENNE, membre de l'Académie d'Agriculture de France

mars 2022

Ce qu'il faut retenir :

Depuis la Révolution française, commune villageoise, municipalité, et peut-être plus encore le maire, sont profondément ancrés dans la construction territoriale et l'univers politique français. L'évolution vers de nouvelles structures, pour tardive qu'elle soit, n'en semble pas moins en cours, avec l'intercommunalité. La première condition de réussite est le consentement des intéressés et donc le rejet des formules qui paraissent induire la domination du village par des autorités extérieures, en particulier urbaines. En ce domaine, l'insertion rurale dans des réseaux plus vastes coexiste avec l'attachement à certaines singularités. On comprend le badge de l'Association des Maires Ruraux de France : "**Ma commune est utile !**" D'ailleurs l'importance de la commune vaut pour toute la société française, car, comme le souligne le CEVIPOF à propos des crises récentes : "*Elles ont mis en évidence deux phénomènes singuliers : l'amortissement démocratique par le local ; la solidarité comme remède à la décision technocratique*".

Pour en savoir plus :

- Association des Maires de France-CEVIPOF (Sciences Po Paris - Observatoire de la démocratie de Proximité), *Enquête sur les maires de France* novembre 2019 et *Note de synthèse 2021, La France, ses maires et ses territoires*, novembre 2021, dir. M. Foucault (NB. : Essentiel sur les préoccupations communales et les élections de 2020)
- P-E. BÉGNY : *Chers administrés, si vous saviez. La vraie vie d'un maire de terrain*, Buchet-Chastel, 2020.
- L. BRASSART, J-P. JESSENNE, N. VIVIER : *Clochemerle ou république villageoise ? La conduite municipale des affaires villageoise en Europe 18^e-19^e s.*, Septentrion, 2012.
- M. VERPEAUX (avec L. JANICOT) : *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 4^e éd 2017
- S. VIGNON, F. NICOLAS, G. LAFERTÉ : *Élus locaux et notabilité*, Études rurales n° 204, EHESS, déc. 2019,
- Sites numériques institutionnels du Sénat, de l'Association des Maires de France, de l'Association des Maires Ruraux de France,
- Diverses notes, comme MAIRE info.

⁵ Résumé par la notion d'archipel territorial Cf Fiche de l'Encyclopédie AAF *Quels mots pour parler des territoires ruraux ?* [page 4](#) Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet "**Publications**" puis "**Table des matières des documents de l'Encyclopédie**".