



HAL
open science

Le maire au XXe siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République

Emmanuel Bellanger

► **To cite this version:**

Emmanuel Bellanger. Le maire au XXe siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République. *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 2014, Le maire, 2014/1 (148), pp.15-29. halshs-01449596

HAL Id: halshs-01449596

<https://shs.hal.science/halshs-01449596>

Submitted on 30 Jan 2017

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.

Emmanuel Bellanger, « Le maire au XXe siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *Pouvoirs*, n° 148, 2014/1, p. 15-29.

PRÉSENTATION :

La IIIe République est une période d'épanouissement et de valorisation de la figure du maire. Son histoire met en lumière la médiation sociale et politique essentielle qu'ont assurée les magistrats communaux. L'État n'aurait jamais pu accomplir ses missions sans avoir eu recours à ces élus, consacrés par la charte municipale de 1884. Contrairement aux idées reçues, la reconnaissance des libertés locales n'est pas née avec « l'acte I » de la décentralisation. Elle relève au contraire d'une sédimentation de textes et de pratiques qui mettent à jour un régime séculaire de compromis et de consentement mutuel, liant l'État à ses collectivités territoriales.

« Le maire au XXe siècle ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République »

L'historien Maurice Agulhon a bien décrit la considération que le peuple des campagnes et des villes porte à son maire. Depuis le XIX^e siècle, cette personnalité publique est « à la fois l'élu des citoyens et le grand ordonnateur des rites, cérémonies et manifestations civiques »¹. Célébré en grande pompe par la République lors du centenaire de la Révolution française et de l'exposition universelle de 1900, le maire est devenu une figure « sympathique² » du monde politique, la plus connue et la plus appréciée. Elle a donné corps à une symbolique et une « territorialité républicaine³ », en patronnant la sociabilité locale, faite de banquets, de fêtes et de commémorations.

Depuis 1789, l'adoption des lois municipales successives a aussi conféré une autre dimension au maire, en charge d'une administration du quotidien. Dans une France transformée par l'exode rural, l'urbanisation et l'industrialisation, ce magistrat est devenu un acteur public de première importance placé à la tête de la mairie, cette une institution indispensable à l'État et à son bras armé territorial : la préfecture. En période de guerres et de crises économiques, ses services publics se sont imposés comme des leviers nécessaires au déploiement des politiques de pacification sociale, d'équipement et d'aménagement du territoire⁴. À tort, la fonction mayorale a souvent été réduite à des représentations « clochemerlesques » – on pensera en particulier aux personnages dépeints sous la plume de Gabriel Chevallier en 1934 ou la caméra de Jean Duvivier

¹ Maurice Agulhon, « Attitude politique », in Georges Duby, Armand Wallon (dir.), *Histoire de la France rurale*, t. 3, *De 1789 à 1914*, Paris, Le Seuil Points Histoire, 1992, p. 470.

² Maurice Agulhon, *Les métamorphoses de Marianne*, Paris, Flammarion, 2001, p. 169-183.

³ Olivier Ihl, *La Fête républicaine*, Paris, Gallimard, 1996, p. 180-220.

⁴ Yannick Marec (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, Créaphis, 2005.

en 1951⁵ —. Elle a aussi été caricaturée sous les traits de l'édile arrogant, inapte ou corrompu, alors que le maire incarne la proximité en politique, que ses champs de compétences se sont étendus et que sa sociologie s'est transformée. Toutes ces évolutions s'inscrivent dans une histoire longue, celle de la reconnaissance du pouvoir municipal, mise ici en perspective.

La République des maires

L'organisation territoriale de la France la singularise. Ce pays est parsemé de communes, plus de 38 000 à la Belle Époque, dont plus d'un quart compte déjà moins de 500 habitants. Nourrie par une immigration venue de l'intérieur du pays et de l'étranger, la part de la population urbaine n'a cessé de croître au cours du XX^e siècle. Elle atteint déjà au recensement de 1901 le seuil de 41 % et dépasse celui des 50 % au début des années 1930. Cette attractivité urbaine n'a pas d'impact sur la structure administrative française et son système de représentation politique. Le nombre de mairies n'évolue guère. Il reste morcelé à l'image du parcellaire paroissial originel. Sous la III^e République, le régime se refuse à toute remise en cause du principe d'uniformité du régime juridique des communes. La tentative avortée de créer des municipalités de canton, sous le Convention, a marqué les esprits. L'échec de cette volonté réformatrice fait dire en 1900 au conseiller d'État, Alfred Porché, que « *L'individualité des communes, petites ou grandes, puisait dans le passé une force de résistance [...] ; il ne fallait donc désormais plus songer à un bouleversement complet, mais accepter, bon gré mal gré, les données de l'histoire* »⁶.

Les parlementaires de la III^e République, au premier rang desquels s'élèvent les représentants du Sénat, ce « *Grand Conseil des communes françaises* » selon l'expression de Léon Gambetta⁷, ont intégré ces « données » politiques présentées comme intangibles. Lorsqu'ils se prononcent en faveur d'une grande loi municipale — la « charte » du 5 avril 1884 —, ils consacrent l'autorité, une et irréductible, des maires, quelles que soient la taille de leur cité et l'ampleur de ses besoins. De la sorte, le législateur ne heurte pas le patriotisme de clocher — « l'esprit communal » cher à Gambetta —, mais il hypothèque, du même coup, toute perspective de rationalisation, par la fusion, de la carte administrative. Déjà à la fin du XIX^e siècle, le maire de la France rurale n'est, pourtant, pas confronté à la même pression sociale que celle qui pèse sur son homologue de la France urbaine : celle des villes de banlieues en plein essor, des capitales régionales ou des chefs-lieux de canton, d'arrondissement ou de département, aux fonctions administratives et commerciales bien plus étendues⁸. La République ne tient pas compte de la nouvelle morphologie de ses territoires et de la hiérarchisation de ses communes qui s'est renforcée sous l'effet du dépeuplement des campagnes, du désenclavement ferroviaires du pays et de la polarisation de la croissance économique sur quelques bassins d'emplois.

⁵ Gabriel Chevallier, *Clochemerle*, Paris, PUF, 1934 ; *Le Petit monde de don Camillo*, film de Julien Duvivier d'après Giovanni Guareschi, 1951.

⁶ Alfred Porché, *La question des grandes et des petites communes*, Paris, Arthur Rousseau Éditeur, 1900, p. 5.

⁷ Léon Gambetta, *Discours sur les lois constitutionnelles*, Paris, Ernest Leroux éditeur, 1875, p. 32.

⁸ En 1926, la France comptait sur ses 37 921 communes, 279 arrondissements, 3 024 cantons et 90 départements.

Deux ans plus tôt, la loi du 28 mars 1882 a généralisé à l'ensemble des communes de France la désignation des maires et de leurs adjoints par le conseil municipal élu au suffrage universel masculin. Seule la ville de Paris échappe à ce régime libéral au motif « *qu'une ville quelconque se soustraie à la loi de l'État, [...] la France reste la France. Mais que dans Paris règne l'émeute ou l'insurrection [...], et la révolution de Paris devient une révolution ou une contre-révolution dans toute la France*⁹. » Cette position du ministre de l'Intérieur de l'époque, Pierre Waldeck-Rousseau, ne remet pas en cause le vote et la portée de la charte municipale de 1884. Selon le juriste et parlementaire, Léo Hamon, « l'autonomie communale [y] “a trouvé sa loi fondamentale” »¹⁰. La République a donné à ses « petites patries », dont elle ne peut se passer, les moyens de la représenter. Son jacobinisme n'est pas dogmatique, il reconnaît les libertés municipales sans jamais remettre en cause l'autorité de l'État¹¹. Ce jacobinisme est pour ainsi dire « amendé » ou « apprivoisé » par le « pouvoir périphérique » qu'exercent sur le régime les maires de France¹².

Des municipalités « professionnalisées »

Une fois la loi de 1884 promulguée, vient le temps de l'apprentissage. Si le conseil municipal, dont les séances sont désormais publiques, se voit interdire toute délibération à caractère politique, son maire lui devient un acteur reconnu et stabilisé dans ses fonctions. Sa suspension par les autorités de tutelle est rendue beaucoup plus difficile et même révoqué par décret motivé du président de la République, un maire et son assemblée peuvent être reconduits par leurs électeurs. L'institution municipale dispose surtout d'une pièce maîtresse pour conforter sa position politique et protocolaire. Son conseil règle désormais par ses délibérations les « affaires de la commune ». Lors de la célébration officielle du cinquantenaire de la loi de 1884, les élus dans leur ensemble se sont félicités de l'assouplissement du contrôle préfectoral qui aurait fait du « droit de décision des mairies la règle et l'obligation de l'approbation l'exception »¹³.

L'enthousiasme du moment doit être pourtant nuancé. Le contrôle de l'activité municipale reste pesant sous la III^e République. Il est même souvent réclamé par les maires de petites communes, qui ont la lourde charge de les administrer, sans disposer d'un personnel permanent et compétent en mesure de les aider dans leurs tâches quotidiennes. Le secrétaire de mairie instituteur n'a en effet pas les connaissances et la disponibilité d'un secrétaire de mairie professionnel. Le déclin numérique des premiers – ils sont encore 24 000 avant 1914, mais déjà plus que 16 000 en 1937¹⁴ – illustre un mouvement profond à l'œuvre dans les communes dès le début du XX^e siècle : la

⁹ Délibération parlementaire de la Chambre de députés du 6 novembre 1883, p. 2270.

¹⁰ Léon Hamon, *Vers une réforme municipale*, Paris, Société d'éditions républicaines et populaires, 1947, p. 6. Cité par Renaud Payre, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après-Seconde guerre mondiale », *Revue française d'administration publique*, n° 108, 2003, p. 599.

¹¹ Jean-François Tanguy, « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine Autour de la loi municipale de 1884 », *Les cahiers du CRHq*, n° 1, 2009 : en ligne sur <http://www.crhq.cnrs.fr>.

¹² Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976; Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français*, Paris, Seuil, 2004.

¹³ « Le loi municipale a cinquante ans », *Le populaire*, du 8 avril 1934.

¹⁴ André Bianconi, « Le Syndicat des secrétaires de mairie instituteurs », *Revue française de science politique*, vol. 23, 1973, p. 570-581.

professionnalisation des mairies. Le maire, qui dans la tradition du « bon père de famille », notable de son état, veille aux intérêts de la collectivité municipale, ne peut rien en réalité sans un appareil administratif, même rudimentaire. Le secrétaire de mairie, rebaptisé après guerre secrétaire général en écho à son homologue des préfectures, joue un rôle essentiel dans le développement et la continuité du service public communal. S'appuyant sur des associations corporatistes, il s'est rendu indispensable aux maires en s'appuyant sur ses relations étroites et régulières avec les corps intermédiaires de l'État (hauts fonctionnaires, ingénieurs des Ponts et Chaussées ou du Génie rural...). Dans les communes urbaines, le maire est devenu un employeur. En vertu de l'article 88 de loi de 1884, c'est lui qui nomme son personnel dont les effectifs augmentent considérablement durant l'entre-deux-guerres. Les « communaux » sont déjà plus de 300 000 à la fin des années 1930.

La professionnalisation des mairies est souhaitée par les magistrats des communes soumises à des contraintes de gestion et de financement de plus en plus fortes. La création en 1922 de la première « école de perfectionnement », l'École nationale d'administration municipale (ENAM), est justement née de l'initiative d'élus locaux, avec à leur tête Henri Sellier, le maire socialiste de Suresnes (1919-1941¹⁵). Avec le soutien de la préfecture de la Seine et du ministère de l'Intérieur, également très intéressés à la bonne marche de l'administration communale, les maires et leurs secrétaires ont souhaité renforcer la formation et la promotion méritocratique de leurs collaborateurs appelés à diriger leurs services municipaux. Durant l'entre-deux-guerres, plus de 2 000 élèves sortiront diplômés de cette institution, rattachée à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris. D'autres cours ouvriront également dans les Universités de Lille, Nancy, Strasbourg et Lyon au cours des années 1930¹⁶.

Des magistrats aux compétences de plus en plus étendues

Si le maire est souvent accusé de pratiquer le clientélisme, l'adoption en 1919 du premier statut national du personnel communal, obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants, vise à limiter ces pratiques informelles de discrimination et à stabiliser l'administration des villes¹⁷. Ces dispositions statutaires, ajoutées à l'augmentation des effectifs et à la professionnalisation des mairies, changent le statut du magistrat communal que l'État a placé au cœur des politiques d'encadrement des populations. La loi de 1884 a consacré une unité de commandement dans les mairies placée sous la responsabilité du maire. Officier de l'état civil, officier qui enregistre les naissances, scolarise les enfants et célèbre les mariages, le maire est aussi celui qui accompagne ses administrés dans leur dernière demeure, le cimetière, lui aussi « municipalisé » en 1881. La République a également fait de lui l'annonciateur, en temps de guerre, de la disparition des

¹⁵ Entre parenthèses, figurent la durée du mandat.

¹⁶ Emmanuel Bellanger, « L'École nationale d'administration municipale : Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, vol. 53, 2001, p. 145-171 ; Renaud Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS éditions, 2007, p. 182-194.

¹⁷ Jean-Claude Thoenig, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 3, 1982, p. 487-517.

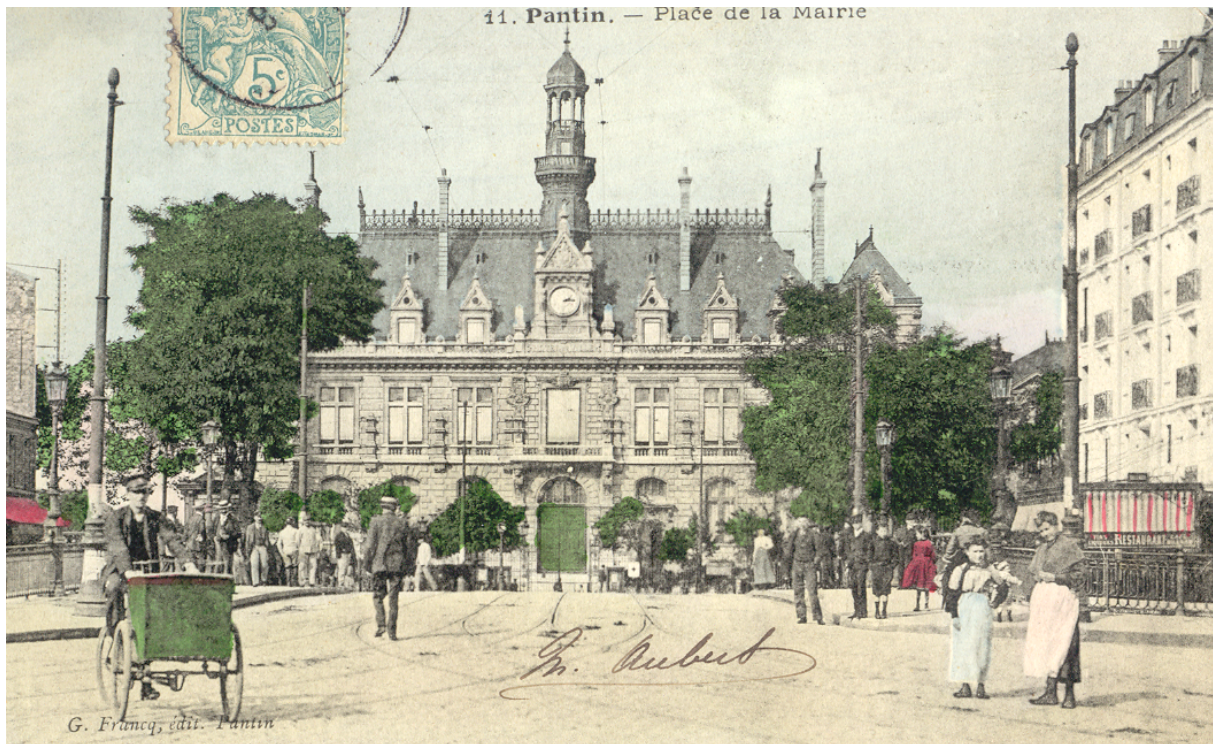
enfants de sa cité morts pour la France et l'artisan d'une patrimonialisation des monuments aux morts, initiée par la loi du 25 octobre 1919 sur la glorification des soldats disparus au champ d'honneur.

Le maire est un relais indispensable des pouvoirs publics. L'ambition de la République de « nationaliser » l'école laïque, gratuite et obligatoire aurait été vouée à l'échec sans la mobilisation des mairies. Dans les villes, il en va de même de l'application de la première loi de santé publique du 15 février 1902 qui place l'hygiène sociale au cœur du projet républicain. Dans certaines communes, les élites locales ont même devancé le régime dans sa prétention à vivifier un solidarisme d'État¹⁸. Qui d'autres que ces élus auraient pu ouvrir des groupes scolaires, des crèches, des dispensaires, des bains douches, des hospices ou des lieux de sociabilité (salle des fêtes, théâtres...) et d'éducation par le sport et l'émulation collective (stades, patronages, colonies...). C'est aussi à ces maires qu'il incombera de transformer la charité en une assistance communale confiée aux bureaux de bienfaisance et aux caisses des écoles.

Leur pouvoir de police fait d'eux, en théorie, des gardiens de l'ordre républicain. Ils doivent garantir la liberté des funérailles et la décence des obsèques, tout en exerçant des monopoles que leur confère la loi sur les pompes funèbres et l'usage du domaine communal pour l'adduction en eau potable, le traitement des eaux usées, le raccordement au gaz ou à l'électricité. La loi du 23 décembre 1912 leur permet même de créer des offices publics d'habitations à bon marché (les HBM ancêtres des HLM) pour loger le salariat modeste des villes. De quelques dizaines en 1919, leur nombre passe à 297 en 1939, avec à leur actif la construction de 130 000 logements. La gestion des finances locales engage également la responsabilité des maires. Plus la commune est importante, plus le poids de l'imposition locale (sur le foncier, les patentes et les concessions...) s'alourdit et se complexifie. Pour obtenir de nouveaux leviers financiers, les maires et leur assemblée se lancent également dans la création d'octrois, taxant la consommation des citoyens à l'entrée des villes. Malgré son impopularité, 1 510 municipalités ont leur octroi en 1894. Le pouvoir des mairies est aussi renforcé par une série de décrets, entre 1926 et 1930, qui allège la tutelle, leur attribue de nouvelles ressources fiscales et facilite la création de régies municipales et de sociétés d'économie mixte. Ces magistrats ne disposent pas en tout lieu de marges d'action identiques. Sous la III^e République, les inégalités territoriales se sont creusées entre maires de municipalités riches et maires de municipalités pauvres. Pour autant, la plupart des édiles sont bercés de l'idée qu'ils doivent servir les intérêts de leur territoire et veiller à l'équiper, le désenclaver et l'assainir¹⁹. À la Belle Époque, dans la France urbaine, l'édification de centaines d'hôtels de villes, souvent monumentaux, est un indicateur du foisonnement de l'activité municipale.

¹⁸ Patrice Bourdelais, « L'échelle pertinente de la santé publique au XIX^e siècle : nationale ou municipale ? », *Les Tribunes de la santé*, n°14, 2007, p. 45-52.

¹⁹ Jean-Luc Pinol, François Walter, « La gestion des villes », dans Jean-Luc Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine*, t. 2, *De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Seuil, 2003, pp. 171-203.



Hôtel de ville de Pantin inauguré à la fin du XIX^e siècle.

© Archives municipales de Pantin.

Des maires de toutes les couleurs et de toutes les « classes »

La III^e République a insufflé une transformation majeure dans la vie politique locale. Elle a rendu possible la démocratisation de l'accès aux plus hautes fonctions municipales. Ce ne sont plus les électeurs les plus imposés qui peuvent désormais seuls prétendre à administrer leurs communes. La progression remarquable du nombre de maires socialistes (tableau ci-dessous) atteste, au contraire, d'une diversification de la base sociale de l'édilité. La SFIO, créée en 1905, est loin d'être composée uniquement d'ouvriers, mais la supposée illégitimité sociale qui pesait sur ses militants est désormais renversée²⁰. Héritiers du « socialisme municipal », du syndicalisme et du mouvement des coopératives, ces élus – plus de 1 300 maires en 1935 regroupés dès 1919 en association – ont transformé leur référentiel idéologique en une pratique négociée de la gestion communale. Chemin faisant, leurs réalisations se sont posées en alternative au conservatisme municipal et en modèle pour des élus de toutes sensibilités s'engageant dans des programmes d'action communale ambitieux²¹. Les réalisations des maires affiliés à la mouvance radicale-socialiste, dont Édouard Herriot (1905-1957) réélu 11 fois à Lyon est l'une des figures emblématiques, attestent que l'image du maire bâtisseur et bienfaiteur va bel et bien transcender les cultures politiques. Dans le même esprit, le mode d'exploitation des services publics

²⁰ Michel Offerlé, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier avant 1914 », *Annales Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 4-39, 1984, p. 681-713.

²¹ Aude Chamouard, *Une autre histoire du socialisme : les politiques à l'épreuve du terrain*, CNRS Éditions, 2013 ; Rémi Lefebvre, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, n° 2, 2004, p. 237-260.

communaux, en régie ou en délégation, ne va pas lui non plus toujours s'aligner sur la couleur politique du conseil municipal.

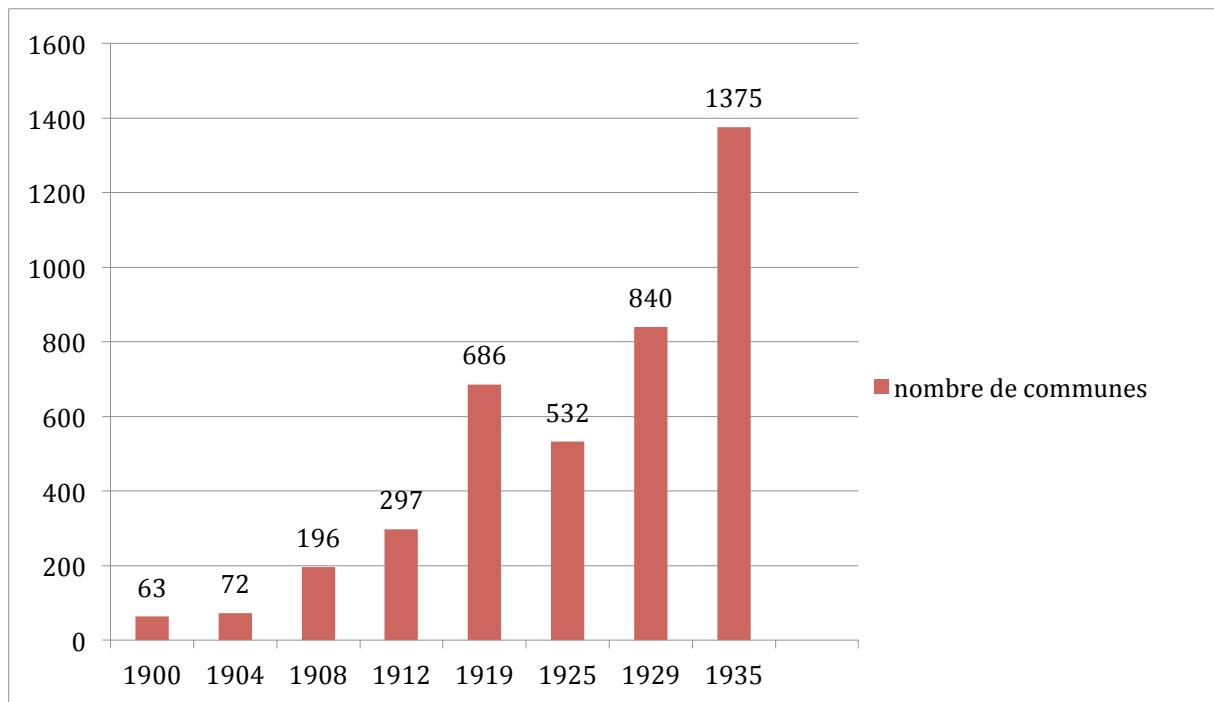


Tableau de l'historienne Anne Chamouard auteur de la thèse de doctorat, *Les maires socialistes en France dans l'entre-deux-guerres : une expérience réformiste du pouvoir ?* (IEP de Paris, 2010).

Pour se maintenir au pouvoir, les maires communistes, qui entrent en scène au début des années 1920, vont eux aussi pratiquer, sans le reconnaître officiellement, une forme de réformisme²². Ces édiles prennent leur distance avec le discours de leur parti qui promeut l'édification d'une contre-société opposée à toute forme de compromission avec l'État bourgeois et le capitalisme. Les maires communistes (plus de 300 en 1935 élus à la faveur de la dynamique du Front populaire, près de 1 500 au lendemain de la Libération et toujours plus de 1 000 des années 1950 au début des années 1980) sont porteurs d'une nouvelle stratégie plus ouverte sur l'environnement institutionnel des municipalités. Ils ne peuvent adopter une logique d'obstruction, radicalisée et systématique. Leur positionnement pragmatique, encadré par leur association d'élus, leur permet d'innover dans le champ du social tout en renforçant leur contrôle sur les territoires qu'ils représentent à l'image de la banlieue rouge. La distance sociale et politique des élus affiliés au monde ouvrier ne les a pas empêchés de se former à la technicité administrative et à l'art de composer avec les pouvoirs publics. La réussite de leur conversion en de véritables administrateurs est confirmée par l'évolution de la sociologie des maires. En 1936, les édiles propriétaires et rentiers ne représentent plus que 13 % des magistrats, contre 26 % en 1882. Cette tendance, appelée à s'accroître, a pour corollaire une progression des fonctionnaires et des

²² Emmanuel Bellanger, « Le «communisme municipal» ou le réformisme officieux en banlieue rouge (1920-1960) », in Emmanuel Bellanger, Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 27-52.

salariés issus du secteur industriel et commercial. Dans les années 1920 et 1930, plus de 10 % des maires des 50 plus grandes villes de France sont des ouvriers ou des petits salariés²³.

L'exercice de la fonction mayorale, faite de négociations et de compromis, contribue à atténuer les clivages partisans et les rivalités de clocher. La création des associations départementales de maires, où se retrouvent des élus de toutes sensibilités (celle du département de la Seine est fondée en 1909 deux ans après l'AMF), illustre cette volonté des maires de collaborer avec leurs adversaires pour mieux défendre l'intérêt communal²⁴. L'essor de l'intercommunalité témoigne également des effets de la prégnance de cet « amicalisme » sur la gestion des affaires locales. Promus à l'origine pour parer au morcellement communal, les syndicats de communes, institués en 1890, connaissent un succès grandissant. Si avant-guerre, ils ne sont encore que quelques dizaines, leur décollage se produit dans les années 1920 et 1930 et se prolongent au cours des décennies suivantes : 2 168 syndicats à vocation unique (SIVU), regroupant 24 808 communes, sont dénombrés en 1935, 3 828 en 1953, 6 560 en 1962, 10 974 en 1979²⁵.

Sous la III^e République, être un maire, qui cumule souvent d'autres responsabilités électives devient un véritable métier, surtout lorsque celui-ci est exercé durant plusieurs années. Cette longévité est un marqueur de l'assise institutionnel des édiles. La durée moyenne de leurs mandats est ainsi passée de 15 ans en 1882 à plus de 18 ans en 1936. Elle est encore de 17 ans en 1966²⁶. Cet enracinement ne s'est pas fait pas sans concession. Les maires ont tendance, dans leur profession de foi ou leur bulletin municipal, à singulariser leurs réalisations, à se les approprier et à minorer l'aide financière que l'État a pu apporter à l'équipement et au désenclavement de leur cité. L'activité des magistrats des communes est aussi une affaire de mise en scène de soi qui masque parfois leur position de dépendance à l'égard des autorités de tutelle. Mais de son côté, l'État reste lui aussi dépendant et tributaire de la médiation des maires. La continuité du service public et l'application des missions dévolues aux communes découlent étroitement de ce régime de compromis et de collaboration consentie.

Le pouvoir mayoral intangible et irréformable ?

Le régime de Vichy, liberticide, centralisateur et autoritaire, marque une rupture dans l'histoire de l'acculturation des maires aux principes démocratiques. À partir de mai 1941, le personnel politique des villes de plus de 2 000 habitants est nommé par le pouvoir central, sur des critères de loyauté à l'égard du nouveau régime. Cette mise en berne de la démocratie locale s'accompagne d'un renforcement des prérogatives régaliennes. La substitution de l'autorité

²³ Maurice Agulhon et alii, *Histoire des maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p. 144.

²⁴ Patrick Le Lidec, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^e République », *Politix*, n° 53, 2001, p. 33-58.

²⁵ Emmanuel Bellanger, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », in Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, p. 207-225.

²⁶ Maurice Agulhon et alii, *Histoire des maires...*, *op. cit.*, p. 71.

supérieure aux représentants des communes est facilitée et plusieurs de leurs compétences (police, recette, hôpitaux, planification) sont étatisées. Pour autant, cette régression démocratique n'altère pas fondamentalement le rôle de l'administrateur municipal, dont le régime de Vichy sollicite toujours les faveurs. Dans une France fragilisée par la pénurie et le rationnement, la fonction séculaire du « maire nourricier » et protecteur des populations est au cœur des préoccupations de l'État français qui, dans sa détermination à rationaliser l'administration des communes, a échoué à vouloir imposer le retour des municipalités de canton²⁷.

La « révolte » des maires

La Libération signe le rétablissement de la légalité républicaine et de la démocratie municipale. Les maires sont de nouveau élus au suffrage universel. Le droit de vote et d'éligibilité a été accordé aux femmes qui, dans les années 1950 et 1960, ne sont guère plus de 1 à 2 % à diriger une municipalité²⁸. Le IV^e République ne met pas un terme à la volonté de l'État d'encadrer davantage l'activité municipale. Les injonctions du ministère des Finances pèsent de plus en plus sur la gestion des communes. L'heure est toujours à la contraction des dépenses publiques. Pour la première fois de leur histoire, les maires vont descendre dans la rue en 1953, avec en tête de cortège le président de leur association nationale, venu défendre les libertés locales et exiger une véritable autonomie financière. Ils ne seront pas entendus et les débuts de la Ve République, à l'automne 1958, ne sonnent pas le temps de l'apaisement.

Les magistrats communaux contestent le dirigisme affiché par le Premier ministre Michel Debré et ses ministres de l'Intérieur successifs. Leurs associations protestent contre l'institution en 1959 des syndicats à vocation multiple et surtout des districts urbains, que le pouvoir central peut créer d'office par décret. Derrière cette réforme, ce qui est surtout appréhendé, c'est la perspective d'une fusion autoritaire des municipalités. Le contexte politique a en effet changé. La montée en puissance de l'État planificateur et aménageur a modifié la donne politique. Le gouvernement a multiplié les commissions d'experts « technocratiques » censées apporter des réponses aux « problèmes municipaux ». La régionalisation des politiques publiques, la multiplication des opérations d'urbanisme prioritaire (les ZUP) et la mise en place d'« administrations de mission » – à l'instar du Comité interministériel d'aménagement du territoire en 1960 ou de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en 1963 – sont perçues comme une remise en cause des prérogatives des maires. La suppression des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise en 1964 et surtout l'institution d'autorité en 1966 de quatre communautés urbaines de Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux ont conforté leurs craintes. La loi du 15 mai 1968 « tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales » et surtout celle du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes sont considérées comme une nouvelle atteinte à l'intégrité communale.

²⁷ Nicolas Bourguinat, « Le maire nourricier : renouvellement et déclin d'une figure tutélaire dans la France du XIX^e siècle », *Le Mouvement social*, n° 224, 2008, p. 89-104.

²⁸ Maurice Agulhon et alii, *Histoire des maires...*, *op. cit.*, p. 86.

Les maires ne sont pas sans ressources. Leurs puissants réseaux associatifs, de l'AMF à la Fédération nationale des maires ruraux créée en réaction au projet de fusion, s'activent dans un contexte où la toute puissance apparente du pouvoir gaullien s'est lézardée après l'échec cuisant du référendum de 1969 sur la réforme du Sénat et la régionalisation. Les communes ont fait bloc face à une refonte administrative de leur territoire qui prévoyait la fusion de 9 761 cités²⁹. Derrière les prises de positions formelles des uns et des autres, les pratiques de collaboration étroite entre édiles et tutelle n'ont pas véritablement changé. Et pour cause, les maires sont toujours ces auxiliaires enracinés dont l'État ne peut s'affranchir. Ils ont su tirer profit des réformes engagées sous la V^e République. Les districts et les communautés urbaines n'ont pas ébranlé leur leadership. C'est l'inverse qui se produit avec la « municipalisation » de ces établissements publics que les élus finissent par contrôler³⁰. De même, l'urbanisme prioritaire a permis la construction de millions d'habitations, répondant aux besoins des élus confrontés à une crise du logement sans précédent. Leurs offices publics sont ainsi devenus les principaux promoteurs du parc immobilier HLM. Signe également du dynamisme de l'activité des mairies, la fonction publique communale compte désormais plus de 600 000 agents dans les années 1960.

Vers un nouvel âge de la décentralisation

Dans les années 1970, la loi municipale est, elle, toujours en retard sur la *realpolitik*. Les gouvernements et la majorité parlementaire du président de la République Valéry Giscard d'Estaing ont engagé une libéralisation de la vie politique. Dans cet esprit, la loi de 1975 a mis fin au statut particulier de la Ville de Paris en lui permettant d'élire son maire. Le pouvoir a aussi supprimé la contribution des patentes pour la remplacer par la taxe professionnelle, mais ce dispositif ne répond pas à la volonté des associations d'élus qui veulent gagner leur autonomie financière. La réunion de la Commission de développement des responsabilités locales, plus connue sous le nom de son président Olivier Guichard, un baron du gaullisme, a laissé présager l'adoption d'une réforme en profondeur du régime des collectivités locales. Ce rapport, publié en 1976 sous le titre engageant *Vivre ensemble*, leur promet plus de libertés, d'attributions et dotations avec pour contrepartie une intégration intercommunale renforcée et une hiérarchisation de leur degré de compétences selon le poids démographique de leur territoire. Les associations d'élus, dont celle des maires ruraux, accusent le gouvernement de vouloir faire de leurs communes des « coquilles vides ». Malgré la contestation toujours vive, le rapport inspire en 1978 la rédaction d'un projet de loi adopté au Sénat l'année suivante. Mais à la veille de l'élection présidentielle, ce texte n'est finalement pas discuté à l'Assemblée nationale. Une refonte des rapports institutionnels, qui accorderait à l'exécutif municipal des villes une plus grande autonomie, est d'autant plus compromise que l'année 1977 a été marquée par une très forte politisation du

²⁹ Georges Duby, Armand Wallon, *Histoire de la France rurale*, t. 4, *Depuis 1914*, *op. cit.*, p. 395-399.

³⁰ Fabien Desage, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, n° 80, 2010, p. 90-113.

scrutin municipal dont l'opposition est sortie très largement victorieuse³¹. Sur les 221 communes de plus de 30 000 habitants, 155 ont été enlevées par des listes d'Union de la gauche et la conquête de Paris par Jacques Chirac n'a pas atténué la sévère défaite de la majorité.

Les élus locaux doivent finalement attendre l'alternance de 1981 pour que la grande réforme décentralisatrice promise soit votée. Associée à la personnalité de deux maires charismatiques, Pierre Mauroy, Premier ministre, et Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, la loi fondamentale de 1982 sur les droits et libertés des régions, des départements et des communes est considérée comme un acte politique décisif du premier septennat de François Mitterrand. « Changer la vie », le titre donné au programme du Parti socialiste adopté en 1972, repris comme slogan de campagne lors de la présidentielle, a été décliné en « changer la vie, changer la ville »³². Tout un programme qui annonce, selon le maire de Marseille, des transferts de compétences, « l'autonomie financière » et « la fin des préfets » incarnation de « l'asservissement » des collectivités locale à l'État. Les lois de décentralisation, dont le cœur du corpus législatif est voté entre 1982 et 1985, vont conforter la position des élus locaux sans pour autant renverser celle de l'État. La réforme tant attendue de la fiscalité locale n'aura pas lieu, la simplification de l'écheveau administratif se fera encore attendre et le « sacre des notables » hypothéquera la révolution décentralisatrice et démocratique annoncée dans les années 1970 par une gauche aux portes du pouvoir³³. Selon le manifeste municipal des socialistes de 1976, « les citoyens [ne devaient-ils pas] gouverner leur commune » après leur victoire.

Conclusion

Aucune réforme n'a osé s'attaquer au sacro-saint principe d'uniformité juridique des communes. Ni « l'acte I » de la décentralisation, ni les suivants n'ont permis de recomposer en profondeur la carte administrative des collectivités locales et de leurs établissements publics. Le parcellaire communal est resté éclaté et la fonction mayorale préservée. Le pouvoir des maires s'est même renforcé, semble-t-il, en parvenant à « municipaliser » à son profit les différentes strates des intercommunalités, des SIVU de 1890 aux communautés d'agglomération de 1999. Confortée par une nébuleuse d'associations corporatistes, partisans et sectorielles, l'édilité n'a pas fondamentalement changé ses pratiques. Le magistrat communal est aux prises avec les logiques de professionnalisation et de notabilisation qui étaient déjà à l'œuvre sous la III^e République. Au regard du parcours de la plupart des leaders d'opinion de la France du XX^e siècle, la fonction mayorale a occupé une place importante dans leur *cursus honorum*, qui révèle une inclination constante à vouloir cumuler mandats et responsabilités. Cette pratique, pourtant bannie sous la Révolution française, s'appuie sur le large éventail de la représentation politique qu'offre le « millefeuille administratif » français. A-t-elle pour autant permis aux maires de mieux défendre

³¹ Daniel Gaxie, Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF/CURAPP, 1984.

³² Gaston Defferre, *Si demain la gauche...*, Paris, Robert Laffont, 1977, p. 217.

³³ Jacques Rondin, *Le Sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

les intérêts de leur commune et surtout de conserver la sympathie de leurs concitoyens ? La progression des taux d'abstention aux élections locales, la transformation du vote municipal en vote sanction du gouvernement en place ou la montée en puissance du nombre de candidats, opposés au maire sortant, laisseraient à penser que son magistère n'est plus aussi consensuel.