

AUDE CHAMOUARD

UNE AUTRE HISTOIRE DU SOCIALISME

Préface de
Serge Berstein



CNRS EDITIONS

Présentation de l'éditeur



L'élection de François Hollande a ouvert une nouvelle page de l'histoire institutionnelle française. Pour la première fois, la gauche contrôle à la fois le pouvoir national et les pouvoirs locaux, forte d'une large majorité dans la plupart des régions, grandes villes et départements. Conjonction exceptionnelle car, depuis l'émergence d'un socialisme démocratique organisé en France, rares ont été les moments où la gauche fut au pouvoir nationalement (1936, 1956, 1981). L'exercice du pouvoir local, à l'inverse, s'inscrit dans la durée d'un socialisme réalisateur. C'est au sein des communes et des villes françaises que les socialistes connaissent leur implantation la plus durable à partir des années 1900. Visant à améliorer les conditions d'existence de la classe ouvrière, ces politiques étaient menées au nom d'une forte idéologie socialiste, mais selon des méthodes pragmatiques.

La riche étude d'Aude Chamouard retrace cette histoire méconnue du socialisme français : celle du réformisme assumé et pratiqué par de nombreux élus dans leurs laboratoires communaux. De Marseille à Lens, de Toulouse à Strasbourg, de Lille à Paris, ces édiles se font maires constructeurs, en collaboration avec l'État central des années 1950, pour devenir dans les années 2000 de véritables entrepreneurs locaux. Et les maires socialistes des grandes villes sont aujourd'hui les premiers investisseurs nationaux autant que les animateurs de la démocratie locale.

Agrégée et docteur en histoire, Aude Chamouard, enseignante à Sciences Po, est spécialiste de l'histoire politique de la France au XX^e siècle.

Une autre histoire du socialisme
Les politiques à l'épreuve du terrain (1919-2010)

Aude Chamouard

Une autre histoire du socialisme
Les politiques à l'épreuve du terrain
(1919-2010)

CNRS ÉDITIONS

15, rue Malebranche – 75005 Paris

Table des matières

Préface	5
Introduction	11
Première partie Réformistes ou révolutionnaires ? Les maires socialistes en République	
Chapitre premier. <i>Le socialisme municipal, un pouvoir sous contrainte</i>	23
La mairie socialiste et le cadre juridique de la Troisième République (1880-1940)	23
<i>La loi municipale de 1884, un cadre restrictif</i>	23
<i>Vers le municipalisme (1900-1926)</i>	29
Le municipalisme au sein du socialisme	35
<i>Guesdisme et possibilisme : les socialistes et le pouvoir local</i>	35
<i>La question municipale à la SFIO</i>	39
<i>Le parti des maires ?</i>	43
Conclusion	47
Chapitre 2. <i>Les élus socialistes : des techniciens en leur « usine municipale »</i>	49
De l'ouvrier à l'expert : la lente métamorphose des élus socialistes	49
<i>La notabilisation des élus socialistes</i>	49
<i>L'ère des experts</i>	53
Un socialisme réalisateur	58
<i>Le discours réformateur des élus socialistes</i>	58
<i>De nouveaux instruments de la communication politique :</i> <i>bulletins municipaux et bilans</i>	61
<i>Naissance d'une bureaucratie municipale</i>	66
Conclusion	70

Deuxième partie
Les maires socialistes à l'épreuve du terrain

Chapitre 3. La commune socialiste et sa politique économique	77
L'émergence d'une compétence financière pour les élus socialistes	78
<i>Les élus socialistes et les questions budgétaires : gaspilleurs ou gestionnaires?</i>	78
<i>Un discours de la compétence</i>	81
<i>Gérer un contexte de crise</i>	82
Les budgets, une arme au service d'une politique?.....	86
<i>Financer des politiques d'investissement</i>	86
<i>La signification politique des dépenses</i>	91
Conclusion	96
Chapitre 4. L'action sociale des maires socialistes	97
Les mairies et la construction de l'État social en France	97
<i>De la bienfaisance aux assurances sociales</i>	97
<i>La commune, échelon fondamental de construction des politiques sociales</i>	103
La « mairie-providence »	106
<i>Aider les ouvriers en respectant la loi</i>	106
<i>La rencontre entre socialisme et hygiénisme</i>	110
Les maires socialistes face au chômage des années 1930	118
<i>Le chômage, une vieille histoire</i>	118
<i>Le traitement social du chômage</i>	120
Conclusion	124
Chapitre 5. Le maire et sa ville : les politiques urbanistique et symbolique	127
Aménager la ville ouvrière	127
<i>La rencontre entre urbanisme et socialisme</i>	127
<i>L'urbanisme en pratique : gérer l'urgence?</i>	131
L'empreinte socialiste sur la ville	134
<i>La politique du logement, une mission sociale de premier ordre</i>	134
<i>L'empreinte symbolique des socialistes sur la ville</i>	139
Apporter la culture à la classe ouvrière	143
<i>Une politique d'ouverture à la culture</i>	143
<i>Bibliothèques, théâtres et stades : trois visions de la culture</i>	147
<i>Les écoles des socialistes</i>	151
Conclusion	155

Chapitre 6. <i>La commune, rouage dans un système réformiste national</i>	157
La commune, un échelon intégré.....	157
<i>Le député-maire, notable et intermédiaire?</i>	157
<i>Le député-maire, relais des politiques municipales</i>	159
Du réformisme local au réformisme national	164
<i>Un discours de la réforme</i>	164
<i>La commission parlementaire, un lieu de la réforme socialiste?</i>	168
Les élus socialistes et la construction de l'État social	175
<i>La contribution des députés-maires à l'État social</i>	175
<i>Les élus face à la crise</i>	179
Conclusion : vers le Front populaire	182

Troisième partie

La mairie, le Parti et ses réseaux

Chapitre 7. <i>Les mairies socialistes et le Parti : querelles de famille</i>	189
Les élus et la fédération, un contrôle réciproque?.....	189
<i>La fédération, instance centrale d'un parti décentralisé</i>	189
<i>Fédérations d'élus et élus des fédérations</i>	192
Les élus et la section : animateurs ou soumis?	194
<i>L'instance locale de contrôle</i>	194
<i>Élus ou militants : la vie politique locale</i>	198
La mairie et la mémoire du Parti.....	199
Du Cartel au néosocialisme : la participation manquée des socialistes au pouvoir.....	202
<i>Entre radicaux et communistes : les hésitations des élus socialistes</i>	202
<i>Le serpent de mer de la participation : des élus réformistes à la SFIO?</i>	208
<i>Le dénouement : la crise néosocialiste</i>	212
Conclusion	217
Chapitre 8. <i>La mairie, instance de politisation et de mobilisation</i>	219
Les réseaux syndicaux d'élus ouvriers	219
<i>Municipalités et bourses du travail, des liens privilégiés</i>	219
<i>Des leaders syndicalistes en conseil municipal</i>	227
<i>Mutualisme et coopération : de la neutralité politique à l'engagement socialiste</i>	229
Les élus socialistes, des notables aux réseaux républicains.....	232
<i>Les réseaux maçonniques du socialisme français</i>	232
<i>Les réseaux laïcs et le socialisme</i>	235

La municipalité socialiste : une instance de politisation.....	237
<i>Les mairies face aux mouvements sociaux</i>	237
<i>Les mairies socialistes dans les combats des années 1930</i>	241
Conclusion	246

Quatrième partie

Les maires socialistes de 1945 à nos jours : la construction d'une hégémonie urbaine

Chapitre 9. <i>La SFIO, un parti municipal (1945-1977)</i>	251
Partir ou rester : le choix des maires pendant la Seconde	
Guerre mondiale.....	252
<i>La défaite et l'Occupation</i>	252
<i>La Libération et les élections de 1945 : la relève</i>	256
1947-1977 : un parti de notables	259
<i>Une implantation électorale durable</i>	259
<i>La Troisième Force, alliance stratégique ou reniement ?</i>	261
<i>La dépolitisation du discours socialiste</i>	264
<i>Un parti clientéliste</i>	267
Les maires et l'État : partenariat ou dépendance ?	269
<i>Des espaces politiques sous tutelle</i>	269
<i>Des réalisations sous contrainte</i>	273
Conclusion	278
Chapitre 10. <i>Les maires socialistes de 1977 à nos jours : la construction d'une hégémonie urbaine</i>	279
Le tournant de 1977 : une nouvelle politisation.....	279
<i>Le renouveau des années 1970 : les Groupes d'Action Municipale</i> ..	279
<i>L'union des gauches</i>	281
<i>Une nouvelle gestion municipale</i>	283
<i>Des maires militants ?</i>	286
La grande transformation des communes :	
décentralisation et intercommunalité.....	288
<i>La France décentralisée ?</i>	288
<i>Des maires-entrepreneurs</i>	290
<i>Une difficile politique de la ville, des années 1980 à nos jours</i>	295
<i>La révolution silencieuse de l'intercommunalité</i>	297
Les années 2000 : une hégémonie socialiste sur la France	
urbaine ?.....	301
<i>Les élus, le parti et la conquête de la France urbaine</i>	301

<i>Clientélisme et scandales : un symptôme de la notabilisation du Parti socialiste ?</i>	303
<i>Les maires socialistes parlent d'eux-mêmes</i>	307
Conclusion	317
Conclusion	319
Sources	325
Index	327
Remerciements	333

Introduction

L'élection de François Hollande, le 6 mai 2012, semble ouvrir une page nouvelle de l'histoire du socialisme français et de la Cinquième République. N'est-il pas, après François Mitterrand, le second socialiste seulement à accéder au pouvoir suprême? En réalité, la rupture que revendique François Hollande est l'aboutissement d'un phénomène autrement marquant: l'hégémonie du Parti socialiste sur le système politique français, matérialisée par la possession de 21 des 22 régions, de 58 des 95 départements métropolitains, et de 25 des 36 villes de plus de 100 000 habitants. Une situation qui en fait aujourd'hui le parti du pouvoir, alors qu'il a d'abord été, de sa fondation en 1905 à sa refondation en 1971, un parti contre le pouvoir, d'opposition, exception faite de quelques rares épisodes, incarnés par Léon Blum, Guy Mollet et Lionel Jospin. Les «années Mitterrand» ont certes démontré la possibilité d'un exercice socialiste du pouvoir, mais obscurci par le tournant de la rigueur, et par les défaites lors des législatives de 1986 et 1993. C'est donc en devenant, à partir des années 2000, le parti des collectivités territoriales, que le PS s'est préparé à devenir, en 2012, le parti de gouvernement, surmontant ainsi la contradiction originelle, selon Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, entre son identité révolutionnaire et sa nature démocratique.

Faute d'avouer pendant longtemps sa vocation réformiste, le socialisme français s'est le plus souvent défini par une mystique de la «rupture», au nom des valeurs révolutionnaires qui l'ont fondé. Cette mystique est toujours plus ou moins d'actualité, notamment dans l'ordre discursif. Comme le déclarait Jean-Marc Ayrault, actuel Premier ministre, dans un entretien accordé en 2002: «[ce] mal est profond parce qu'il est ancien. Il trouve sa source, en 1983, quand nous avons habillé du nom de parenthèse ce qui était en fait un tournant fondamental de notre stratégie, et pas simplement sur le plan économique. Nous avons changé sans le dire. Du coup, nous avons eu du mal à faire

une vraie pédagogie du changement. Il a manqué au PS son Bad Godesberg»¹.

Cette histoire de la doctrine, des courants et des contradictions socialistes est bien connue². Jacques Julliard pouvait ainsi constater, en 1974: «Alors que le moindre agitateur trouve son historien et qu'on se dispute le droit d'étudier la plus petite feuille anarchiste, des pans entiers du mouvement socialiste français restent dans l'ombre, en raison de leur orientation modérée ou réformiste... Tout se passe comme si les chercheurs ne leur pardonnaient pas de leur gâter la classe ouvrière»³. C'est donc à une «autre» histoire du socialisme français que nous entendons nous intéresser, celle qui commence dans les mairies dès les années 1880. Une histoire de la pratique du pouvoir sur le long terme, teintée de réformisme et de pragmatisme et centrée autour des grands édiles du parti, depuis Henri Sellier jusqu'à Bertrand Delanoë. Contrairement à la doctrine officielle, ces élus ont assumé dans leurs discours électoraux et leurs pratiques mayorales, une ligne réalisatrice et réformatrice, construisant une vision alternative de ce que devait être le socialisme en France. Le socialisme, dans les halls des mairies de France, a épousé la République. L'ambition sociale, autant que la possibilité de mener des politiques totalisantes au sein d'un cadre circonscrit, correspondent en effet aux deux volets de l'identité socialiste telle qu'elle s'est développée depuis 1905, avec la volonté de transformer le réel en venant en aide aux plus nécessiteux, pour construire, à l'échelle municipale, une autre société. Loin de tout «remords du pouvoir», les édiles du parti se sont employés à édifier des «cités radieuses du socialisme», où malgré les restrictions inhérentes à l'exercice d'un mandat local, s'est développée, en ville, l'utopie socialiste.

Fait massif de l'histoire urbaine, l'implantation municipale des socialistes, commencée dès les années 1880, se poursuit dans l'entre-deux-guerres (1 375 communes en 1935), s'accélère après la Seconde Guerre (4 115 en 1945), et atteint son apogée en 2008. En dépit de quelques revers,

1. Alain Besson, *Jean-Marc Ayrault, Une ambition nantaise*, Nantes, Coiffard, 2004, p. 382. Le «Bad Godesberg» fait référence au programme de Bad Godesberg du SPD en 1959, dans lequel le parti abandonne formellement la référence au marxisme.

2. Pour les études classiques, mais essentiellement événementielles ou parisiennes, voir Daniel Ligou, *Histoire du socialisme en France (1871-1961)*, Paris, PUF, 1962; George Lefranc, *Le Mouvement socialiste sous la Troisième République*, Paris, Payot, 1977; Tony Judt, *La Reconstruction du Parti socialiste (1921-1926)*, Paris, FNSP, 1976; Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *L'Ambition et le remord : les socialistes français et le pouvoir, 1905-2005*, Paris, Hachette Littératures, 2007, (2^e édition).

3. Jacques Julliard, «Diversité des réformismes», *Le Mouvement Social*, 87 (avril-juin 1974), p. 3-7, p. 3.

le Parti socialiste a su maintenir ses positions municipales pendant la traversée du désert des années 1960, pour les renforcer encore après 1977. C'est à l'aune de ce prisme municipal que notre étude entend redéfinir les rapports du Parti socialiste à l'exercice du pouvoir, à travers l'analyse des politiques conduites par des personnalités quelque peu oubliées dont les noms, pourtant, ornent toujours les avenues d'un grand nombre de communes : Jacques Peirotes à Strasbourg, Étienne Billières à Toulouse, Robert Jardillier à Dijon, François Blancho à Saint-Nazaire, Roger Salengro à Lille, Émile Perrin à Nevers, Émile Basly à Lens, sans oublier bien sûr Gaston Defferre et Pierre Mauroy...

Les politistes Frédéric Sawicki et Rémi Lefebvre furent les premiers à s'éloigner du cadre parisien afin d'étudier les écosystèmes socialistes, au niveau fédéral pour le premier, municipal pour le second. Nous avons choisi de suivre leurs traces, tout en tirant profit des travaux d'Alain Bergounioux et de Gérard Grunberg, coauteurs de *L'Ambition et du Remords* (Fayard, 2006), qui se concentrent essentiellement sur les discours et les débats au niveau national.

Notre ambition, qui fut d'abord celle de notre thèse de doctorat⁴, est en effet de concilier ces deux approches, en apparence antithétiques, mais qui décrivent les deux faces d'une même réalité : l'existence de réseaux et d'acteurs locaux aux discours dissidents, loin d'invalider la thèse du remords du pouvoir éprouvé à l'échelle nationale, va de pair avec lui. Même si elle ne refait surface que de manière épisodique, la question municipale est au cœur de la définition doctrinale de la SFIO naissante⁵. Le discours réformiste porté par les maires socialistes n'a influencé que lointainement la ligne directrice du parti, les édiles s'excluant eux-mêmes des débats nationaux pour mieux se concentrer sur la conduite de leur mandat local. Comme le notait Ludovic-Oscar Frossard, les maires socialistes, définis comme des « bâtisseurs », dans un « parti en proie à la doctrine, préféreraient les actes aux mots. » À de rares exceptions près, les édiles socialistes furent des individus aux marges de leur propre parti, aux positions hétérodoxes peu entendues et peu écoutées. Leur rôle dans la survie, puis dans la réussite du parti, fut inversement proportionnel, cependant, à l'audience de leurs déviances doctrinales. Au moment

4. Aude Chamouard, *Les maires socialistes en France dans l'entre-deux-guerres : une expérience réformiste du pouvoir ?*, thèse pour le doctorat en histoire, sous la direction de Marc Lazar, Institut d'Études Politiques de Paris, septembre 2010.

5. Rémi Lefebvre, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980), jeux d'échelles*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université Lille 2, janvier 2001.

d'étiage de la SFIO, à la fin des années 1960, les mairies constituaient le dernier bastion, et la dernière ressource financière d'un parti à la dérive. C'est en investissant les mairies que les socialistes donnent au parti des assises solides et l'acculturent à la République.

Mandat réalisateur, « tripal » pour certains élus, loin du rôle de représentation du député, proche au contraire des habitants, la fonction mayorale occupe dans l'imaginaire des Français une place spécifique. Depuis la fin du XIX^e siècle, en effet, elle constitue pour eux le premier lieu d'accès à la République et à ses lois, avant qu'elle devienne, sous la Troisième République, le premier pourvoyeur de l'État social : elle est donc restée l'échelon administratif auquel les Français sont encore aujourd'hui les plus attachés⁶. La France comprend en outre, à elle seule, près de la moitié des mairies d'Europe, avec 36 782 communes, dont 96,5 % de moins de 5 000 habitants, et tous les projets de fusion communale tentés jusqu'à présent ont été des échecs. Bien que dessaisie de la plupart de ses compétences sociales, la mairie conserve dans l'imaginaire des administrés son rôle d'institution de proximité et d'aide aux concitoyens, qui en font l'échelon premier de la solidarité républicaine, en particulier pour les socialistes. Pierre Mauroy pouvait ainsi écrire, dans ses mémoires sur la ville qu'il a si longtemps dirigée : « Lille a toujours eu le souci des plus pauvres de ses enfants »⁷.

Par le prisme de l'exercice socialiste du pouvoir municipal, cet ouvrage ambitionne aussi de proposer une réflexion plus globale sur notre système politique et son fonctionnement, replacé dans un contexte historique plus long. Des années 1920 à nos jours, les rapports entre maires et pouvoir national ont en effet connu de profondes transformations. D'un simple échelon d'application de politiques nationales au début des années 1920, la municipalité est devenue un agent actif de conception des politiques locales. Les lois Defferre ont en effet supprimé la tutelle administrative sur les mairies, et ont été complétées par l'Acte II de la décentralisation en 2003. Les collectivités territoriales assurent aujourd'hui 70 % de l'investissement public en France ; pour autant, les élus affirment toujours que la décentralisation demeure incomplète. Cette évolution n'a pas été décidée uniquement de Paris par le législateur. Les maires eux-mêmes, notamment socialistes, ont largement contribué, et ce dès l'entre-deux-guerres, à faire évoluer les compétences communales. Le local n'a jamais été le simple échelon d'exécution défini dans la loi

6. *Maire info*, consulté le 8 octobre 2012.

7. Pierre Mauroy, *Parole de Lillois*, Paris, Lieu Commun, 1994, p. 196.

municipale de 1884 : il a été construit par de fortes personnalités – telles Pierre Mauroy, Gaston Defferre ou Georges Frêche, qui ont fait de leurs communes des laboratoires politiques, malgré les limites imposées par l'État central.

Le cadre administratif contraignant imposé aux édiles pose cependant la question de l'existence réelle d'un socialisme municipal, question clairement formulée par le maire de Clermont-Ferrand, Roger Quilliot : « Y-a-t-il un socialisme municipal ? me demande-t-on parfois. La fiscalité locale suffisait jusqu'ici à dissiper ce rêve : je connaissais des maires socialistes, rien de plus »⁸. Face aux contraintes administratives et financières, l'interventionnisme des maires socialistes appelle souvent des nuances. Au-delà de leur discours d'imputation, ils n'ont qu'une marge de manœuvre réduite, bien que croissante avec le temps. Un des enjeux de cet ouvrage sera donc de déterminer les spécificités d'un exercice du pouvoir municipal par les socialistes. Notre hypothèse est que la volonté des maires socialistes de dépasser le système administratif, et les limites de leurs compétences telles qu'elles sont définies par la loi, constitue la spécificité première de leur conception du pouvoir municipal.

Deux approches bien distinctes sont à l'œuvre dans ce livre. Les trois premières parties de l'ouvrage proposent un plan resserré, tant du point de vue chronologique que géographique. Portant sur trois études de cas de villes françaises⁹, elles étudient la période de l'entre-deux-guerres. Ce choix de période n'est pas anodin, puisque ces années 1920 et 1930 sont un moment de crise du PS-SFIO relativement à la question du pouvoir, aboutissant à une grave scission en 1933, mais aussi à une lente évolution, couronnée en 1936 par le premier gouvernement à direction socialiste.

8. Roger Quilliot, *Misères et grandeur des maires de France*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 173.

9. Les trois villes étudiées sont Toulouse, Puteaux et Lens choisies pour la diversité de leur environnement, de leur tradition socialiste et de leur taille. Un cas rural contribue à mettre en perspective les spécificités urbaines. La méthode consiste donc à comparer des cas non pas dissemblables mais divers, afin d'interroger les différences éventuelles dans les pratiques. Nos villes sont situées dans le Nord de la France, le Sud, le Centre et en banlieue parisienne. Ce positionnement géographique a influencé l'histoire économique et sociale de ces villes : forte tradition industrielle pour Puteaux et Lens, industrialisation tardive pour Toulouse. Ces différences ont aussi eu un impact sur leur histoire politique : nous avons retenu des régions où le socialisme est hégémonique (Lens, Toulouse), d'autres où il est faible, voire en recul (Puteaux). La tradition de la fédération dans laquelle s'inscrit la commune a constitué le dernier facteur discriminant dans le choix des villes : tradition centriste pour la Haute-Garonne (guesdiste mais aussi jaurésienne), tradition révolutionnaire pour la Seine, réformiste pour le Pas-de-Calais (du moins jusqu'aux années 1930).

Malgré la progression électorale du parti, Léon Blum tente de retarder le plus possible l'exercice d'un pouvoir national perçu comme dangereux et corrompue. Comme il le rappelait lors du Procès de Riom, « j'ai joué un rôle un peu singulier, un peu original dans la vie publique, en ce sens que je n'ai jamais recherché le pouvoir, que j'ai même mis à m'en écarter autant d'application et de soin que d'autres pouvaient mettre à s'en rapprocher et que j'en ai détourné mon parti aussi longtemps que cela m'a paru possible ». Cette progression électorale concerne la Chambre des députés, mais aussi les mairies, dotées depuis le milieu des années 1920 de pouvoirs plus étendus.

Ce plan serré a permis une approche pratique des modalités de l'exercice local du pouvoir ; par l'étude des politiques municipales, il met à jour l'existence d'interactions entre les échelons municipal et national. La première partie interroge le cadre politico-administratif de la Troisième République pour démontrer que le socialisme municipal s'exerce sous la contrainte. Les édiles socialistes, qui se définissent rapidement comme des réalisateurs, voire des experts, ne peuvent qu'imparfaitement mettre en œuvre leur utopie urbaine. C'est aux réalisations concrètes que s'intéresse la seconde partie, portant sur l'ensemble des politiques municipales. À l'épreuve du terrain, les maires socialistes développent des stratégies de contournement des contraintes administratives afin de fonder de véritables « mairies-providences » qui les distinguent clairement des mairies de droite. Ce réformisme local s'exprime ensuite sur la scène nationale par l'intermédiaire des députés-maires et du cumul des mandats. En ce sens, se crée dans l'entre-deux-guerres un lien fructueux entre politiques municipales et construction de l'État social français. La troisième partie, s'inspirant des théories des réseaux, explore l'implantation du Parti socialiste au niveau local. Les rapports entre élus et parti, à tous les niveaux, démontrent l'existence de modèles distincts d'organisation de la SFIO. L'étude des réseaux extra-socialistes permet d'illustrer le rôle déterminant de la mairie dans la construction des écosystèmes socialistes. L'approche n'est donc pas strictement chronologique, mais prend néanmoins en compte les grandes ruptures de cet entre-deux-guerres, qui sont à la fois électorales (la grande victoire de 1936), administratives (la réforme municipale de 1926) et économiques (le début de la crise en 1931).

La dernière partie choisit au contraire un plan à grande échelle et une période longue. Adoptant le cadre national, il dresse les grandes lignes de l'évolution de l'exercice municipal du pouvoir par les socialistes de 1940 à nos jours. Retraçant la lente progression du PS au niveau local, il étudie les politiques menées et replace les mairies socialistes dans l'histoire du parti. Le plan suivi est chronologique dans ses grandes lignes, une grande rup-

ture s'imposant dans l'histoire municipale du socialisme en 1977, année de grande victoire électorale et moment de re-politisation des mairies. Les rares études urbaines sur les villes françaises sous la Quatrième et la Cinquième République ont guidé notre réflexion, auxquelles s'ajoutent des rapports publics rédigés plus récemment sur l'état des communes et de la décentralisation en France. Force est de constater, cependant, qu'en l'absence quasi-totale de travaux universitaires sur la période 1990-2010, nous n'avons pu que proposer des hypothèses plus qu'affirmer des résultats définitifs. Une série d'entretiens avec des maires socialistes aujourd'hui a eu pour ambition de pallier ce vide historiographique afin d'esquisser, à titre d'essai, les tendances actuelles.

Première partie

**Réformistes ou révolutionnaires ?
Les maires socialistes en République**

L'histoire administrative française a fait de la commune le dernier échelon d'application des politiques nationales. Elle a néanmoins joué un rôle essentiel de politisation des masses françaises depuis le milieu du XIX^e siècle, et permis, selon l'historien Maurice Agulhon, l'acceptation de la République. D'un point de vue administratif, la loi de 1884 qui définit ses compétences restreint singulièrement les possibilités d'action des maires socialistes malgré les évolutions de l'entre-deux-guerres, dont les socialistes sont partiellement les initiateurs. La commune française, replacée dans le contexte administratif qui encadre l'action des élus, fait figure de parent pauvre du « socialisme municipal » en Europe.

Toute politique municipale socialiste s'inscrit à la fois dans l'idéologie et dans la géographie d'un parti de type révolutionnaire. Les maires – tout comme les parlementaires socialistes –, ne sont pas des élus comme les autres. L'appartenance à la SFIO leur impose des règles spécifiques de conduite, et tous, d'une manière ou d'une autre, dépendent du Parti – donc de la doctrine en termes d'action municipale, et plus généralement de l'exercice du pouvoir. Au débat qui oppose d'abord guesdistes et possibilistes sur la question municipale, succède la synthèse jaurésienne des années 1905 et 1908, qui demeure cependant ambiguë quant aux sens et à la portée de l'action socialiste dans une République « bourgeoise ». Elle laisse donc le champ ouvert à une multiplicité d'interprétations, que polarise l'opposition structurelle entre celles qui refusent tout statut à la réforme, et celles qui, tout au contraire, font une fin des réformes elles-mêmes. L'appartenance au Parti socialiste se traduit, enfin, par la résonance, à l'échelon municipal, des événements qui jalonnent l'histoire de la SFIO dans l'entre-deux-guerres. Bien qu'« inférieurs » d'après la doctrine, les élus municipaux sont indispensables à un parti durablement affaibli par la scission, et constituent le fer de lance de la survie autant que de la reconstruction du parti. Suspectés de compromissions diverses, ces élus renforcent néanmoins leur position au sein du Parti, au profit duquel ils apportent les ressources essentielles, financières et matérielles, tirées de leur commune.

Du statut d'élu en République, enfin, découlent des pratiques spécifiques, mises en œuvre à l'échelle communale. L'entre-deux-guerres parachève l'acculturation républicaine des élus socialistes, qui font leur un discours de défense de la République, et revendiquent un réformisme localisé contraire en apparence à la doctrine de la SFIO. L'exercice du pouvoir conduit ces maires à faire évoluer l'image et les missions de la commune socialiste, et à proposer, dans le même temps, une vision alternative de l'action municipale au sein du Parti.

Le socialisme municipal, un pouvoir sous contrainte

Le socialisme municipal s'inscrit dans le double contexte du cadre juridique de la Troisième République et de son identité politique déterminée par le Parti socialiste. Au cours de la période, le texte de référence reste la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. Cette loi sert de cadre pour les municipalités et limite singulièrement leurs possibilités d'action, comparée à celles en vigueur dans les autres pays européens. D'autre part, toute politique municipale socialiste s'inscrit à la fois dans l'idéologie et dans la géographie d'un parti de type révolutionnaire. Les maires, tout comme les parlementaires socialistes, ne sont pas des élus comme les autres. Ils doivent en effet respecter deux séries de normes ; celles imposées par leur inscription au sein du système républicain, et celles découlant de leur appartenance à la SFIO. Ces deux systèmes antagonistes influencent les discours et pratiques des élus socialistes, et déterminent le champ des possibles. Au niveau partisan, la municipalité pose la question centrale du rapport du socialisme au pouvoir, question qui reste non résolue dans l'entre-deux-guerres. L'exercice socialiste du pouvoir municipal, laboratoire de la société future, obéit donc à des règles qu'il convient de présenter.

La mairie socialiste et le cadre juridique de la Troisième République (1880-1940)

La loi municipale de 1884, un cadre restrictif

Les politiques des mairies socialistes s'inscrivent dans un cadre juridique, déterminé à l'échelle nationale par la loi du 5 avril 1884, et assoupli par le décret-loi du 5 novembre 1926. Inscrit dans le temps long de l'histoire administrative française, le statut fixé par la loi de 1884 contredit les aspirations décentralisatrices des républicains, privant les communes de l'autonomie d'abord souhaitée. La loi de 1884 se présente avant tout

comme un texte de codification, qui abroge tous les textes antérieurs. Elle ne contient finalement que peu d'innovations et aucune modification territoriale, les députés ayant pourtant souligné l'obstacle que constitue le morcellement communal. Elle entérine le principe de l'élection du conseil municipal au suffrage universel direct masculin¹ et fixe le nombre de conseillers municipaux en fonction du nombre d'habitants. Il varie de dix membres (pour les communes de moins de 500 habitants) à trente-six pour les communes de plus de 60 000 habitants (comme Toulouse²).

La loi de 1884, qui fait véritablement office de charte municipale, se présente comme une loi de compromis, pour deux raisons. D'une part, l'expérience de la Commune a fait du thème des libertés communales un tabou, sauf chez les républicains les plus avancés ; d'autre part, il s'agit dans les années 1870 de gagner les mairies à la République, en conjurant les périls rouge et blanc, ce qui impose dans les premières années de maintenir un contrôle strict sur les municipalités. D'un point de vue politique, le contexte des années 1870 et 1880 ne permettait pas la définition d'une véritable autonomie municipale, d'où l'idée de cantonner les communes dans un rôle de rouage administratif. Prévue pour une France majoritairement rurale, la loi de 1884 régit, malgré quelques aménagements, le droit municipal français jusqu'aux lois de décentralisation des années 1982 et 1983.

La commune en France est considérée par l'État comme une mineure. Le rapport Marcère qui prépare la loi de 1884 rappelle ainsi que « cette minorité n'est point une fiction légale »³. Certaines dispositions de cette loi le prouvent. La commune n'est maîtresse ni du domaine public, ni du domaine privé de son territoire, le préfet pouvant en disposer à sa convenance. Elle doit financer les élections mais ne décide pas du découpage électoral lors de ces consultations. Le conseil municipal ne peut se réunir à sa guise : la loi lui impose quatre sessions annuelles, toute session supplémentaire nécessitant une autorisation préfectorale⁴. La loi de 1884 est donc très peu favorable à une quelconque forme de décentralisation.

1. *Bulletin des Lois de la République française*, n° 835 : Loi sur l'organisation municipale, 5 avril 1884, titre II, Chapitre I, art. 14.

2. *Bulletin des Lois*, *op. cit.*, art. 10.

3. *Journal Officiel de la République Française (JORF)*, p. 1657-1662 (1883), cité in Antoine Ulrich, *L'Évolution de l'institution communale depuis la loi du 5 avril 1884*, thèse pour le doctorat de droit, Université de Dijon, 1971, p. 27.

4. Antoine Ulrich, *op. cit.*, p. 20.

Le contrôle politique est l'une des préoccupations essentielles de la Troisième République naissante. Ce contrôle s'exerce sur les élections municipales ainsi que sur les délibérations communales. Les cas d'annulation des élections pour motifs politiques sont communs dans les années 1880. En cas de contestation, le préfet juge de la légalité des élections, ce qui lui laisse une marge certaine d'intervention. Dans un contexte de forte opposition aux mairies socialistes dans les années 1880, il use parfois de ce pouvoir pour démettre des municipalités socialistes, dont certaines ont été élues au terme d'opérations électorales conformes⁵. L'histoire électorale de Toulouse dans les premières années du xx^e siècle est ainsi émaillée d'élections annulées pour fraude électorale, arme politique utilisée amplement par les radicaux pour faire échouer les socialistes. De plus, le préfet peut suspendre ou révoquer un maire sans aucune motivation jusqu'à 1908.

L'annulation d'une délibération municipale par les autorités préfectorales ne constitue pas un fait rare avant-guerre. La loi municipale de 1884 interdit en effet toute délibération politique aux conseils municipaux. L'article 72 prévoit qu'il est interdit à tout conseil municipal « soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques ». Les maires socialistes, de même que les conseils généraux quand ils sont dominés par une majorité de gauche, ne manquent pas d'adopter néanmoins de telles délibérations. Les suspensions et dissolutions sont principalement l'apanage des préfets de la Belle Époque ; toujours est-il que des cas de suspension du conseil ou du maire pour raisons politiques (les maires peuvent être suspendus pour un mois au plus) ainsi que des dissolutions persistent dans l'entre-deux-guerres. À Puteaux en août 1921, le maire Marius Jacotot est suspendu pour avoir refusé de faire chanter la Marseillaise lors de la cérémonie de la fête de l'enfance laïque⁶. Le maire communiste de Saint-Denis fut lui aussi suspendu pour un mois en 1925, après la « journée révolutionnaire » du 12 octobre contre la guerre du Maroc. Selon le préfet, le maire avait failli aux devoirs de sa charge car tous les services administratifs avaient été suspendus ce jour-là⁷. Avant d'avoir recours à ces mesures extrêmes, le préfet dispose aussi d'un « pouvoir de substitution », et peut se substituer de fait au conseil municipal si celui-ci ne remplit pas certaines de ses fonctions. Or dans les années 1900,

5. Loi sur l'organisation municipale, 5 avril 1884, art. 37.

6. Archives Municipales de Puteaux (AMP) : *Délibérations du conseil municipal*, vol. 2 : 1920-1921, 22 août 1921, p. 163.

7. Jean-Paul Brunet, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge, 1890-1939*, Paris, Éditions Cujas, 1981, p. 183.

l'État étend considérablement son pouvoir de substitution, négligeant parfois même la mise en demeure obligatoire du maire.

Le préfet exerce une tutelle administrative sur les communes de son département. Par tutelle, on entend « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, dans un but de protection de l'intérêt général »⁸. Le préfet exerce un droit de regard et de contrôle sur toutes les délibérations municipales. Chaque délibération doit être envoyée dans la huitaine pour être approuvée par le préfet (article 62). À ce titre, il peut annuler toute délibération « portant sur un objet étranger à ses [le conseil municipal] attributions » (article 63). De plus, un grand nombre de délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation préfectorale, et particulièrement le budget de la commune. Selon la loi de 1884, le préfet peut, en effet, refuser d'approuver le budget d'une commune s'il estime qu'il est trop déséquilibré. Les communes ne peuvent librement créer des impositions supplémentaires, ni contracter d'emprunts. La logique préfectorale veut que le recours à l'emprunt ne soit qu'un moyen d'exception, ce qui démontre que l'État n'envisage pas que la commune puisse investir dans des équipements.

Paradoxalement, la loi de 1884 ne définit que de manière vague les attributions des conseils municipaux. La mairie est avant tout conçue comme une instance de police. Le premier élu municipal doit remplir une double mission : celle d'assurer et de gérer la police municipale et rurale, qui relève de la commune, et celle d'exercer, au nom de l'État, la police judiciaire et administrative. Selon l'article 91 de la loi municipale, il est chargé « sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale et de la police rurale ». Il est avant tout le garant de l'ordre public, et la commune, si des troubles éclatent, doit rembourser les éventuels dommages. Néanmoins, la police municipale n'a pas pour seule fonction de maintenir l'ordre public mais aussi d'assurer la police sanitaire, domaine bien plus large que le seul maintien de l'ordre. Elle a en effet trois buts principaux : assurer la salubrité des lieux d'habitations, prévenir et endiguer les maladies contagieuses, surveiller les nomades et vagabonds. Cette définition large de la police municipale a donné lieu à des interprétations tout aussi larges ; les motifs sanitaires peuvent en effet justifier un interventionnisme municipal renforcé, en termes notamment de politique du logement.

8. Antoine Ulrich, *op. cit.*, p. 122.

Pour les communes de gauche, la police est un instrument politique majeur. Les inspecteurs, brigadiers et agents de police sont nommés par le maire, avec approbation du sous-préfet ou du préfet. Les maires socialistes ne manquent pas de choisir des commissaires de police proches de leurs idées politiques, ou multiplient les vexations à l'encontre des commissaires qui ne les partagent pas. L'adjoint au maire de Toulouse chargé de la police organise par exemple, en 1931, une réunion du personnel de sûreté sans inviter le commissaire central⁹. La police municipale n'est pas toujours neutre et manifeste sa partialité dans certains conflits ou manifestations, ou du moins souffre de cette réputation. Les victoires électorales des communistes dans les années 1930 ramènent l'étatisation à l'ordre du jour : celle-ci est promulguée dès 1935 pour le secteur de la Seine-banlieue, et décrétée pour toute la France en 1941.

Les autres missions de la mairie ne sont pas clairement définies. L'article 61 prévoit en effet que «le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune», ce qui ne fixe pas véritablement de limite à l'interventionnisme municipal. L'absence de définition précise des «affaires communales» permet aux maires, notamment socialistes, de développer un interventionnisme non prévu initialement. C'est dans cette brèche que s'engouffrent les partisans du socialisme municipal. La loi n'arrête pas de manière détaillée l'ensemble des matières dont le conseil municipal doit traiter, mais l'ampleur des dépenses obligatoires constitue une limite de fait à tout interventionnisme communal, de même que l'obligation de respecter la liberté du commerce et de l'industrie.

L'importance de la tutelle préfectorale en France fait dire à certains historiens et politistes que le socialisme municipal n'aurait en définitive jamais existé¹⁰. Sans aller jusqu'à cette extrémité, il est certain que la loi de 1884 a limité les possibilités d'interventionnisme communal en France, parent pauvre en Europe du «socialisme municipal». Cette expression désigne à l'origine le mouvement de municipalisation des services publics au niveau local. Il consiste en la substitution du pouvoir municipal à l'initiative privée, qu'elle soit défaillante ou non, pour gérer en situation de monopole un service d'intérêt général, qui par là même devient public.

9. Centre des Archives Contemporaines (CAC), 19940493, art. 27, lettre du contrôleur général au secrétaire général du ministère de l'Intérieur, 23 janvier 1931.

10. Jean-Yves Nevers, *Système politico-administratif communal et pouvoir local en milieu urbain : étude d'un cas : la municipalité radical-socialiste de Toulouse (1888-1906)*, thèse pour le doctorat de III^e cycle en sociologie, sous la direction de Raymond Ledrut, Université Toulouse II, 1975 ; Jean-Jacques Bienvenu et Laurent Richer, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *Revue historique de droit français et étranger*, 1984-2, p. 205-223.

Néanmoins, le terme de « socialisme municipal » recouvre, outre la notion de gestion par les régies, l'idéologie politique collectiviste qui en défend les créations plus nettement marquées par le socialisme. Le socialisme municipal désigne ainsi la doctrine socialisante qui prône de systématiser l'extension des services publics, mais aussi le phénomène administratif qui lui correspond.

En France, la doctrine du socialisme municipal a d'abord été développée par les possibilistes plus que par les guesdistes. Cependant la pratique du « socialisme municipal » n'est pas restée l'apanage des seules communes socialistes : des mairies radicales – Lyon du temps d'Édouard Herriot par exemple – voire conservatrices¹¹, développent elles aussi des régies en se chargeant elles-mêmes de la distribution de l'eau, du gaz ou de l'électricité. De plus, toutes les communes dirigées par des socialistes ne pratiquent pas le socialisme municipal, car toutes ne municipalisent pas leurs services collectifs : la mise en régie nécessite au démarrage un investissement considérable. Les petites communes rurales peuvent difficilement en acquitter le coût d'entrée¹².

Cependant, l'expérience française des régies paraît bien mince en comparaison de ses voisins européens. Le pays du socialisme municipal est sans nul doute la Grande Bretagne. Présent dans le programme des *Fabians* dès les années 1880, élément central d'un socialisme pleinement réformiste et graduel, l'idée est rapidement récupérée par d'autres partis politiques. Les pathologies urbaines ainsi que les libertés plus amples laissées aux communes permettent d'expliquer un niveau d'équipement des communes britanniques bien supérieur au niveau des françaises. Selon l'historienne Patrizia Dogliani, au début du xx^e siècle, la moitié ou presque des grandes villes de Grande-Bretagne avait organisé des régies pour le gaz et l'eau ; en comparaison, neuf communes françaises seulement en 1906 avaient municipalisé leur service d'alimentation en eau¹³. Selon les *Fabians*, plus de la moitié des consommateurs de gaz en 1891 sont

11. Angoulême étudiée par Bernard Lachaise constitue, dans les années 1930, un exemple de municipalité conservatrice qui mène des politiques volontaristes. Voir Bernard Lachaise, *Le pouvoir municipal à Angoulême de 1884 à 1939*, thèse de doctorat de III^e cycle en histoire, Université Bordeaux III, sous la direction de Georges Dupeux, 1982.

12. Il faut en effet créer les infrastructures nécessaires à l'ouverture de la régie (usine électrique, adduction d'eau...), ce qui comporte souvent des coûts considérables « à l'entrée ».

13. Patrizia Dogliani, *Un Laboratoire du socialisme municipal : France 1880-1920*, thèse de doctorat en histoire, sous la direction de Madeleine Rebérioux, Université Paris VIII, Saint-Denis, 1991, p. 299.

alimentés par un réseau municipal public¹⁴. La comparaison avec l'Italie et l'Allemagne permet de confirmer ce retard français en matière de municipalisation¹⁵.

Vers le municipalisme (1900-1926)

Dans les années 1880, les tentatives de municipalisation des services se heurtent à l'opposition préfectorale, exercée au nom de la préservation de la liberté du commerce. Roubaix fait figure de commune exemplaire pour son «socialisme municipal» et pour l'opposition préfectorale que rencontrent les élus¹⁶. Le conseil municipal socialiste (élu en 1892), dirige en France la première ville socialiste de plus de 100 000 habitants, qui reçoit le titre de «ville sainte du socialisme»¹⁷. Face à un patronat puissant et structuré qui a toujours détenu le pouvoir municipal, les élus entendent mener une politique volontariste, mais se heurtent à plusieurs reprises à l'autorité préfectorale. Le 13 octobre 1893 sont ainsi créées des consultations juridiques gratuites pour les ouvriers, mais le préfet annule la délibération¹⁸. Le préfet interdit de même la boulangerie municipale. Malgré l'appel de la municipalité, le Conseil d'État confirme cette décision, rappelant à cette occasion que «les opérations industrielles et commerciales sont étrangères aux attributions légales des communes»¹⁹. La question de la pharmacie municipale de Roubaix acquiert une renommée nationale du fait de la publicité qu'en fait Jules Guesde à la Chambre. Le ministre de l'Intérieur répond ainsi à son interpellation :

«Si l'on acceptait la procédure du conseil municipal de Roubaix en matière de pharmacie, il faudrait bientôt lui permettre de l'étendre à toutes les branches de l'activité industrielle et commerciale et d'arriver ainsi à l'industrialisme municipal (...). Ne franchissons pas ce premier pas, concluait-il avec emphase, il coûterait trop cher ; car une fois qu'il serait fait, tout y passerait, les habitudes, les institutions, les mœurs, la société même, cette

14. Georges Bernard Shaw, Sidney Webb, William Clarke *et al.*, *Fabian Essays in Socialism*, New York, Humboldt Publishing Company, New York, 1891, p. 29.

15. Pour une étude de ce phénomène au niveau européen, voir Uwe Kühl (dir.), *Der Munizipalzialismus in Europa* («Le socialisme municipal en Europe»), Munich, Deutschen Historischen Institut, Paris, 2001.

16. Sur la ville de Roubaix, voir les travaux de Rémi Lefebvre.

17. Rémi Lefebvre, «Le conseil des buveurs de bière de Roubaix, 1892-1902 : subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel», *Politix*, vol. 14, 53 (2001), p. 87-115, p. 89.

18. *Ibid.*, p. 102.

19. Avis du 2 août 1894, cité in Antoine Ulrich, *op. cit.*, p. 137.

société qui est fondée sur deux assises immortelles selon moi : la liberté individuelle et la propriété individuelle²⁰. »

Le conseil d'État dans ses arrêts entérine la nécessité de conserver la liberté du commerce. L'arrêt Casanova (mars 1901) autorise l'annulation de toute décision municipale au nom de la défense des contribuables. L'institution évolue néanmoins vers une plus grande ouverture, sous la pression, notamment, du commissaire du Gouvernement Léon Blum. Rarement mentionnées par ce dernier dans ses œuvres²¹, ni par ses biographes d'ailleurs, les deux décennies qu'il a passées au Conseil d'État ont contribué à faire évoluer le droit français dans le domaine des services publics. Faut-il dès lors voir un lien direct entre son expérience au Conseil d'État et la lente évolution de sa pensée de l'État et du pouvoir ? Quelle place fait-il au problème spécifique des services publics ? Léon Blum a indéniablement favorisé l'émergence de la notion de service public, localement et nationalement, dans certaines de ses conclusions, sans nécessairement être entendu par ses pairs²². Il se révèle partisan d'une forme d'interventionnisme communal, contribuant à l'élaboration de « service public à caractère industriel et commercial », brèche dans le dogme du libéralisme économique qui caractérisait la position du Conseil d'État.

L'assouplissement de la loi de 1884, et en particulier de la tutelle juridique, s'inscrit néanmoins essentiellement dans les conséquences de la Première Guerre mondiale. Par nécessité d'organisation de l'état de guerre, l'État central a dû concéder aux municipalités un interventionnisme accru. Ce tournant a lieu en 1915-1916, quand l'institution communale est sollicitée pour accomplir de nouvelles missions. La loi du 16 octobre 1915 crée un droit de réquisition pour les communes sur certaines denrées de première nécessité, essentiellement les céréales, afin d'éviter la formation de stocks par les producteurs et la hausse des prix consécutive. Plus ambitieuse, celle du 20 avril 1916 confie aux communes un rôle essentiel dans l'approvisionnement des populations civiles pendant les hostilités. Elle organise la taxation des denrées alimentaires, exclusive-

20. Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon, et François Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir, histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, p. 434.

21. Vincent Le Grand, « Léon Blum : un juriste au Parlement », *Parlement[s], revue d'histoire politique*, (11 avril 2009), p. 25-40, p. 25-26 ; Vincent Le Grand, *Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République*, Paris, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 129, 2008.

22. Voir pour l'activité de Léon Blum au Conseil d'État l'arrêt Compagnie Générale Française des Tramways (1910) et l'arrêt Commune de Mesle-sur-Sarthe (3 février 1911).

ment du pain et de la viande. Cette loi marque véritablement l'entrée des communes dans la vie économique française. Par une circulaire du 17 novembre 1916, le ministre de l'Intérieur approuve et encourage les créations de boucheries municipales et d'institutions de vente directe de certaines denrées de première nécessité²³. Les communes sont donc autorisées à pratiquer un interventionnisme économique renforcé ; elles y sont aussi fortement incitées par la crise économique et sociale inhérente à l'état de guerre, qui bouleverse les petites comme les grandes communes. Celles-ci doivent gérer le problème de main-d'œuvre dû à la mobilisation des hommes, organiser le ravitaillement et gérer le flux des réfugiés qui arrivent en masse dans certaines communes.

Les municipalités socialistes mettent en place, à la faveur de la guerre, de véritables politiques sociales. À Saint-Denis, la mairie socialiste procure vêtements et chaussures chaque hiver à partir de 1916, ainsi que la gratuité de la cantine pour les enfants. Elle offre des bons de pain pour les familles de mobilisés. Les œuvres d'assistance sont presque entièrement assumées par le budget municipal. La municipalité ouvre, à l'imitation de nombreuses communes socialistes, des fourneaux économiques pour distribuer des vivres gratuitement aux familles nombreuses. Elle procède à des achats de denrées qu'elle revend. La commune de Saint-Denis, avec l'autorisation des autorités préfectorales, intervient de manière directe dans la vie économique. Pour produire des pièces textiles pour les soldats, elle crée un ouvroir municipal et prend en charge les frais généraux. La municipalité socialiste de Villeurbanne (Rhône) distribue gratuitement des denrées, ou les vend aux prix proposés par les coopératives ouvrières²⁴. La politique d'investissement financier des communes dans l'assistance pendant la guerre n'est pas suivie par toutes les communes. Neuilly dépense 11 000 francs seulement en 1917, tandis que Levallois-Perret ne fait aucune dépense particulière²⁵. Lyon, ville radicale, investit quant à elle près de 20 millions pour financer la bienfaisance et l'effort de guerre²⁶. La ville de Toulouse contracte environ 30 millions en emprunts pour financer son effort de guerre, industriel et social²⁷. Cette dégradation de la santé

23. Antoine Ulrich, *op. cit.*, p. 172-174.

24. Sur l'histoire de Villeurbanne, voir Bernard Meuret, *Le Socialisme municipal, Villeurbanne, 1880-1982 : histoire d'une différenciation*, Presses universitaires de Lyon, 1982.

25. Jean-Paul Brunet, *op. cit.*, p. 102-104.

26. Timothy B. Smith, *Creating the Welfare State in France, 1880-1940*, Londres, Mac Gill Queen's University Press, 2003, p. 56.

27. Michel Bastard, « La politique budgétaire de la municipalité de Toulouse de 1919 à 1929 », mémoire de maîtrise, université Toulouse le Mirail, p. 144.

financière de la commune, et de bien d'autres, tient principalement à l'augmentation des dépenses pour les services sociaux, les services économiques, les employés municipaux, sans augmentation comparable des recettes.

Pendant l'entre-deux-guerres, des lois sont votées qui étendent le champ de l'intervention communale et donnent aux communes des moyens financiers plus importants.

À la fin des hostilités, l'État perçoit la nécessité d'une reconstruction rapide du pays et délègue aux communes des missions qui en relèvent. La loi du 31 décembre 1919 autorise les communes à intervenir dans le domaine du logement ; il leur est désormais possible d'acquérir des terrains et de revendre des lotissements jusqu'à 10 ares ou 10 000 francs²⁸. La loi Joseph Cornudet du 24 mars 1919 impose l'obligation à toutes les villes de plus de 10 000 habitants, et à toutes les villes de moins de 10 000 habitants mais dont la population a augmenté de plus de 10 % entre deux recensements, aux communes de la Seine, aux communes maritimes, balnéaires, artistiques, ou ayant été détruites pendant la guerre, d'élaborer un plan d'extension déterminant les voies à créer, les parcs et les lieux d'habitation. L'application de cette loi est coûteuse et lente mais elle fait pénétrer l'urbanisme dans la commune en forçant ces villes à élaborer une « pensée de la ville » pour éviter une urbanisation anarchique et inesthétique. De plus, les marchés communaux « de gré à gré », soit hors du processus long et coûteux de l'adjudication, sont facilités par la hausse du seuil légal au-dessus duquel l'adjudication est obligatoire. Les communes peuvent traiter à l'amiable avec les associations, parfois ouvrières ou coopératives, de leur choix pour leurs marchés municipaux. Ces deux mesures simplifient les procédures et rendent plus facile la gestion municipale, dans les grandes et dans les petites communes.

Néanmoins, le véritable tournant juridique dans l'histoire du socialisme municipal a lieu en novembre 1926. Déplorant « les formalités méticuleuses du contrôle administratif », le décret-loi du 5 novembre 1926 a un double impact sur les politiques municipales. D'une part, il simplifie et allège la procédure de tutelle préfectorale ; d'autre part, il autorise les communes à prendre certains services en régie. Le texte étend les pouvoirs des conseils municipaux et allège la tutelle administrative. Modifiant l'article 68 de la loi municipale de 1884, il substitue au régime de l'approbation tacite celui de l'approbation préalable. Le préfet disposait auparavant de quarante jours pour approuver une délibération municipale, son absence

28. Antoine Ulrich, *op. cit.*, p. 175.

de réponse signifiant un rejet. À partir de novembre 1926, l'absence de contestation implique une acceptation tacite. Les préfets sont ainsi privés de l'instrument du délai d'approbation pour empêcher certaines initiatives communales²⁹. Les conseils municipaux peuvent par ailleurs créer des postes d'adjoints spéciaux sans autorisation préalable, la réunion de plusieurs communes n'est plus soumise à approbation, et les conseillers municipaux peuvent se réunir librement en séance supplémentaire³⁰.

Ce même décret-loi du 5 novembre 1926 étend l'interventionnisme des communes par voie de régies d'exploitation directe ou par simple participation financière au « fonctionnement des services publics, au ravitaillement et au logement de la population, aux œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale, et à la réalisation des améliorations urbaines »³¹. Le décret du 28 décembre 1926 prévoit que « les communes peuvent être autorisées à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial », ce qui revient à accepter que les communes puissent se substituer dans certains cas à l'initiative privée. Enfin, celui du 17 février 1930 précise les modalités de création et d'organisation des régies, qui restent soumises à l'approbation préfectorale. Cette ouverture est ralentie par un Conseil d'État arqué sur des positions libérales d'avant-guerre. À partir de 1935 seulement, la jurisprudence favorise plus ouvertement la création de régies³².

L'interventionnisme communal est facilité par la création de nouvelles ressources financières. Plusieurs lois allègent leurs charges financières. Par celle du 17 avril 1919, l'État prend en charge partiellement les dettes de guerres des communes, et en octobre 1919, une seconde l'autorise à verser des subventions aux communes détruites lors du conflit. La loi de finances de 1931 retire aux communes certaines charges pour les imputer aux budgets de l'État ou du département. Cela concerne notamment les traitements des instituteurs et des commissaires de police, les dépenses d'entretien des aliénés et les chemins vicinaux, enfin les frais d'état civil. D'autres lois offrent de nouvelles ressources. Par celle du

29. Patrick Le Lidec, « Aux origines du « compromis républicain », la contribution des maires aux règles du jeu politique sous la Troisième République », *Politix*, 53 (2001), p. 33-58, p. 47.

30. Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon, et François Monnier (dir.), *op. cit.*, p. 444.

31. Antoine Ulrich, *op. cit.*, p. 178.

32. Laurent Dubois de Carratier, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux, 1880-1950 », *Revue d'Histoire Moderne Contemporaine*, 52-3 (juillet-septembre 2005), p. 51-74, p. 71.

25 juin 1920, les communes peuvent percevoir des taxes municipales sur les cinémas, les théâtres et les salles de concert. La loi du 13 août 1926 institue une série de taxes en faveur des communes dans le but de faciliter la suppression des octrois, perçus comme un impôt injuste et archaïque. Elle ouvre la possibilité aux communes de créer vingt-trois nouvelles taxes portant sur des objets très divers, des taxes sur les billards et instruments de musique, sur les cercles, à une imposition du revenu net des propriétés bâties, non bâties et sur les locaux d'habitation ou à usage professionnel. Ces dernières voient de plus leurs possibilités d'emprunt augmentées par la loi du 2 août 1919, qui supprime les restrictions aux emprunts des temps de guerre. Le décret du 3 février 1932, enfin, crée une caisse de crédit aux départements et aux communes chargée d'aider les collectivités à emprunter pour financer l'outillage national en temps de crise³³.

Les années 1930 voient le retour de la centralisation administrative, conséquence de la crise économique et financière qui touche la France à partir de 1931. Une circulaire du 4 juillet 1933 impose au maire de fournir au préfet, et non au receveur municipal, tous les titres de recettes municipales afin « de conserver ses droits à l'autorité de tutelle ». Cette mesure est un retour en arrière car, selon la loi municipale de 1884, seuls certains titres de recettes devaient être agréés par l'autorité préfectorale³⁴. Dans le cadre de la diminution des dépenses de l'État, le décret-loi du 16 juillet 1935 du gouvernement Pierre Laval impose une réduction de 10 % des dépenses de personnel municipal et entraîne une vaste mobilisation des maires contre son application. Celui du 30 octobre 1935 requiert que toute nouvelle taxe municipale soit soumise à l'approbation de la Cour des Comptes, et donne aux préfets le pouvoir de régler les budgets de toutes les communes de son ressort. Le décret du 10 janvier 1936 autorise la préfecture à réduire les dépenses facultatives communales, même si toutes les dépenses obligatoires ont été pourvues. Celui du 28 août 1937 impose aux communes de voter un budget en équilibre. Enfin, le décret Daladier du 12 novembre 1938 autorise le préfet à nommer une commission pour régler le budget communal dans toute commune où le déficit dépasserait, en fin d'exercice, 10 % des recettes ordinaires³⁵. Certains membres du

33. Antoine Ulrich, *op. cit.*, p. 198-203.

34. *Ibid.*, p. 213.

35. Renaud Payre, *Une Science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007, p. 228.

gouvernement considèrent que les déséquilibres financiers des communes sont la conséquence des dépenses inconsidérées, non pas d'un tarissement des recettes communales. D'où la surveillance accrue de celles-ci et la suspension de certaines pour raisons financières. Après une période d'ouverture et de décentralisation dans les années 1920, les années 1930 voient une tentative de retour à une forme de tutelle plus restrictive.

La commune française s'inscrit dans un État centralisé puissant et réticent à laisser aux collectivités une autonomie qu'il conçoit difficilement et dont il se méfie. Dans ce cadre étroit, le socialisme municipal ne connaît guère de réalisations en France à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Les années 1920 voient néanmoins un assouplissement du cadre législatif ainsi qu'un élargissement du champ d'intervention des communes françaises. La marge d'action réduite des maires socialistes est de surcroît encadrée par un autre jeu de règles, celles émanant de la structure partisane qu'est la SFIO. Les édiles socialistes se trouvent ainsi tiraillés entre le système républicain d'une part et l'identité socialiste d'autre part.

Le municipalisme au sein du socialisme

Guesdisme et possibilisme : les socialistes et le pouvoir local

La question municipale figure au cœur des interrogations du premier socialisme français, car elle pose le problème du rapport des socialistes au pouvoir politique. Dans les années 1880 se structurent deux courants socialistes divisés sur la place à accorder aux municipalités socialistes³⁶ : le guesdisme et le possibilisme.

Pour les partisans de Jules Guesde, l'existence d'un « socialisme municipal » à part entière est une hérésie. Celui-ci ne peut, et ne doit être selon eux, que la transposition à l'échelle locale des principes et des méthodes du socialisme, pour lequel la commune ne constitue pas un échelon pertinent d'application. Seule la conquête du pouvoir au niveau national retient l'attention des guesdistes, qui reprochent à la municipalisation des services publics d'éloigner la classe ouvrière de la Révolution, en lui procurant au sein de la société capitaliste de meilleures conditions de vie. La municipalité pour les guesdistes du POF n'a vocation qu'à servir de cellule de base pour la propagande, jouant le rôle d'une simple instance

36. Sur l'histoire de la question municipale dans la construction de l'identité socialiste, voir les nombreux travaux de Rémi Lefebvre.

de politisation des masses ouvrières en vue du Grand Soir. Dans une brochure vouée à combattre la doctrine possibiliste, *Services publics et socialisme*, Jules Guesde nie l'existence même de « services publics » dans la société capitaliste ; ils ne seraient que des instruments de reproduction au bénéfice des possédants³⁷. Les services publics aux yeux de Guesde sont, plus qu'une simple erreur, une faute : ils entravent la lutte révolutionnaire, et ne peuvent servir aux possibilistes qu'à s'imposer à la bourgeoisie pour exercer une forme de pouvoir sans lien avec le socialisme.

Les guesdistes conquièrent pourtant leurs premières municipalités dans les années 1890, ce qui les conduit à revenir sur cette perception de la question municipale. Leur programme de 1891, très proche de celui des possibilistes, a pour objectif avoué la conquête des communes, et prévoit certaines réformes qui impliquent la création de services communaux³⁸. À Roubaix, la « ville sainte » du socialisme, les guesdistes du POF finissent par renoncer aux délibérations illégales pour ne plus subir le veto préfectoral, et la composition socioprofessionnelle du parti tend à se modifier. La mairie, cependant, est perdue en 1892, principalement en raison des divisions entre les socialistes³⁹. Jules Guesde réaffirme alors le credo socialiste en matière municipale, et condamne en 1900, lors du Congrès d'Ivry, le prétendu « socialisme municipal » : « Il n'y a pas et il ne saurait y avoir de socialisme communal ». Le seul rôle dévolu aux municipalités devenues socialistes consiste à armer la classe ouvrière pour la bataille finale, ce qui réclame simplement de prendre en charge enfants, vieillards et invalides du travail⁴⁰. Les guesdistes peuvent ainsi continuer d'exercer le pouvoir mayoral, tout en refusant le principe même d'un « socialisme municipal ». Adéodat Compère-Morel, maire de Breteuil, livre en 1912 dans *L'Humanité* une conclusion apparemment sans appel : « L'avènement du régime socialiste ne peut être le fait d'une commune car l'État pèse sur toutes les communes de France. Il n'y a pas de pire duperie que le socialisme municipal⁴¹. »

Le terme « possibilisme », forgé par Guesde pour stigmatiser ce courant dissident, est revendiqué très tôt par son chef de file, Paul Brousse, qui

37. Jules Guesde, *Services publics et socialisme*, Paris, Henry Oriol, 1885, p. 7.

38. Rémi Lefebvre, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980), jeux d'échelles*, thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, janvier 2001, université Lille II, p. 93.

39. Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 326.

40. Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 96-97 ; et Jocelyne George, *Histoire des Maires (1789-1939)*, Paris, Plon, 1989, p. 217.

41. Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 384.

le définit comme le fait d'arriver le plus tôt à l'organisation de services publics pour la classe ouvrière, la plus nombreuse et la plus pauvre. Par contraste avec ce qu'ils appellent «l'impossibilisme» des guesdistes, les partisans de Brousse prônent un socialisme des réalisations concrètes. Né en 1882 d'un différend personnel et surtout doctrinaire, le possibilisme conquiert des mairies au cours de cette décennie, par conséquent avant les guesdistes, qui dénoncent leur électoralisme.

Issues du mouvement anarchiste, le docteur Paul Brousse et son collaborateur Benoît Malon sont les deux figures dominantes du possibilisme⁴². Adhérents au Parti Ouvrier de Guesde, puis fondateurs du Parti Ouvrier Socialiste Révolutionnaire, qui devient en 1882 Fédération des Travailleurs Socialistes, Brousse et Malon définissent un programme résolument réformiste. Conçu en opposition avec le guesdisme, ce dernier prévoit le développement de services communaux destinés à briser les monopoles, la création d'un service d'alimentation et le respect du droit du travail. Socialisme de l'action, en contraste avec et en réaction au «dogmatisme» des guesdistes, le possibilisme prône d'œuvrer au plus vite pour la classe ouvrière, à l'inverse de ceux que Brousse définit comme les «névrosés, fanatiques, romantiques de l'insurrection»⁴³. Benoît Malon, convaincu lui aussi de la possibilité d'une révolution gradualiste, affirme que les réformes sont «la mère de la Révolution»⁴⁴. La tactique possibiliste consiste donc, selon Paul Brousse, à «fractionner le but idéal en plusieurs étapes sérieuses, immédiatiser en quelque sorte quelques-unes de nos revendications pour les rendre enfin possibles», ce qui implique de rompre avec la tactique du «tout à la fois» des guesdistes, qui le plus souvent mène au «rien du tout»⁴⁵.

Ce programme d'action impose de s'emparer de toutes les positions possibles, et les premières, les plus «immédiatement prenables», ne sont autres que les municipalités. Le programme de Brousse repose sur deux fondements principaux : la théorie du service public, et celle du socialisme municipal. Le but des socialistes selon lui consiste à promouvoir la créa-

42. Paul Brousse et Benoît Malon n'ont pas fait l'objet de nombreuses études. Voir principalement David Stafford, *From Anarchism to Reformism, a study of the political activities of Paul Brousse within the First International and the French Socialist Movement, 1870-1890*, Londres, Cox & Wyman, 1971 et K. Steven Vincent, *Between Marxism and Anarchism, Benoît Malon and French Reformist Socialism*, Berkeley, University of California Press, 1992.

43. David Stafford, *op. cit.*, p. 204.

44. K. Steven Vincent, *op. cit.*, p. 106.

45. Article de Paul Brousse dans *Le Prolétaire*, 12 novembre 1881.

tion puis à structurer l'encadrement des services publics, qui pourront enfin satisfaire les besoins de tous et de chacun. Dans la continuité de ses convictions anarchistes, Paul Brousse voit dans la commune un agent du changement social, par opposition à l'État central conçu comme oppressif. Pour lui comme pour Benoît Malon, la mairie est cette institution par laquelle il est possible de se réconcilier avec le suffrage universel et la République et de passer de l'anarchisme au réformisme. La conquête des communes peut donc leur apparaître comme « le premier pas dans la voie de l'affranchissement définitif et complet du prolétariat »⁴⁶.

Les possibilistes conçoivent la mairie comme un laboratoire de transformation de la société future. Première institution de socialisation à la vie politique pour les ouvriers, la municipalité est le cadre dans lequel peut se réaliser la substitution de la société socialiste à la société capitaliste, par la municipalisation des services d'intérêt public. « Cellule essentielle de la société future », la commune doit permettre la mise en œuvre de ce socialisme gradualiste par lequel le passage à la société socialiste se fera de manière non violente et progressive. Pour Paul Brousse, la question communale est « plus de la moitié de la question sociale ». Il n'exclut d'ailleurs pas une arrivée au socialisme sans usage de la force⁴⁷, rendue possible par la diffusion des services publics à l'échelle des communes, qui présentent l'avantage d'être un cadre démocratique et légal, intégré au système républicain dans lequel croient les possibilistes. En 1899, Paul Brousse soutient d'ailleurs l'entrée d'Alexandre Millerand dans le gouvernement Waldeck-Rousseau⁴⁸. Le programme élaboré par le congrès possibiliste de 1885 prévoit donc la transformation en services publics communaux ou départementaux des monopoles de grandes compagnies, la création d'industries et celle de minoteries municipales⁴⁹. Présenté aux élections municipales de 1887 à Paris, ce programme permet aux broussistes de remporter dix sièges au conseil municipal⁵⁰. Pendant les années 1880, les possibilistes constituent même le premier groupelement socialiste en termes d'adhérents et de conquêtes électorales.

Si le mouvement se divise à partir de 1890 et perd de son influence, au moment où les guesdistes adoptent eux aussi des pratiques plus réformistes,

46. David Stafford, *op. cit.*, p. 170.

47. Rémi Lefebvre, *op. cit.*, p. 84.

48. Geneviève Prosche, « La « dérive » réformiste du socialisme municipal ou « possibiliste » », *Revue historique*, 577 (janvier-mars 1991), p. 121-132, p. 125.

49. Jean-Jacques Bienvenu et Laurent Richer, *op. cit.*, p. 209.

50. Le mouvement possibiliste n'a jamais été fortement implanté en province ; il est principalement un mouvement parisien, malgré leur présence relative dans le Centre et le Sud de la France.

l'idéologie possibiliste persiste dans l'entre-deux-guerres. La division du mouvement est la conséquence d'un désaccord sur la question du mandat impératif et de l'identité socialiste entre les allemanistes et les broussistes. Ralliés à Jean Allemane, les premiers dénoncent l'embourgeoisement des possibilistes et prônent un retour à une politique en faveur de la classe ouvrière – la seule à laquelle les socialistes se doivent de répondre ; alors que les broussistes, fidèles au suffrage universel, se veulent les élus de tous leurs administrés. La Fédération des Travailleurs Socialistes décline après cette scission, pénalisée de surcroît par la récupération dont elle fait l'objet de la part de forces non socialistes, radicales ou de droite. Mais des communes à direction possibiliste se maintiennent, où les politiques menées sont similaires à celles que les guesdistes finissent par adopter. L'opposition entre guesdistes et possibilistes, entre socialistes orthodoxes et hétérodoxes, est donc d'abord et avant tout d'ordre doctrinal, ce débat se poursuivant dans l'entre-deux-guerres, même après la formulation de la synthèse jaurésienne.

La question municipale à la SFIO

L'unification rendue possible en 1905 par la naissance de la SFIO laisse subsister, au sein du nouveau Parti, les courants divergents quant à la question du municipalisme. La déclaration de principe de la SFIO, en avril 1905, bien qu'elle évoque le statut de la réforme, garde sur le socialisme municipal un silence prudent : « Par son but, par son idéal, par les moyens qu'il emploie, le Parti socialiste, tout en poursuivant la réalisation des réformes immédiates revendiquées par la classe ouvrière, n'est pas un parti de réforme mais un parti de lutte de classe et de révolution⁵¹. » La synthèse de 1905 est donc nettement d'inspiration guesdiste, et laisse volontairement de côté les modalités d'exercice et les finalités du pouvoir communal. Le congrès de Toulouse en 1908 fait de même, et Jean Jaurès pense la réforme d'abord et avant tout à l'échelon national, au niveau de la Chambre des députés. Dès le début de son intervention lors de ce congrès, Jean Jaurès récuse l'emploi de la force pour assurer la victoire de la Révolution, recourant notamment au précédent de la Commune pour mettre en garde les socialistes contre la dangerosité d'une lutte qui n'aurait pas été préparée au préalable par « une série d'efforts et d'institutions » tendant vers la société collectiviste⁵². Jaurès appelle par conséquent à l'éducation

51. *Congrès de Paris* (congrès d'unité) tenu les 23, 24 et 25 avril 1905, Salle du Globe, brochure du Parti socialiste (SFIO), p. 15.

52. *5^e Congrès national de la SFIO*, tenu à Toulouse les 15, 16, 17 et 18 octobre 1908, *Compte rendu sténographique*, p. 312.

des prolétaires, éducation indispensable à la réussite de la Révolution, et qui emprunte selon lui deux chemins : la propagande d'une part, les réalisations progressives d'autre part, qui permettront au prolétariat de prendre conscience de sa force. Les réformes en effet démontrent les potentialités de la société socialiste et chaque réforme en appelle une autre, d'où leur rôle dans cette prise de conscience. Il considère, s'opposant ainsi aux guesdistes, que ces réformes peuvent mener à la création d'institutions préfigurant la société socialiste à venir, et récuse par là même l'opposition entre esprit révolutionnaire et action réformatrice :

« Précisément parce que le Parti socialiste est un parti de révolution, précisément parce qu'il ne se borne pas à réformer et à pallier les pires abus du régime actuel, mais veut réformer en son principe et en son fond ce régime, même, précisément parce qu'il veut abolir le salariat, résorber et supprimer tout le capitalisme, précisément parce qu'il est un parti essentiellement révolutionnaire, il est le parti le plus activement et le plus réellement réformateur⁵³. »

Au-delà de la synthèse rhétorique de l'évolution révolutionnaire, Jean Jaurès définit lors de ce congrès la place de la réforme dans la doctrine révolutionnaire de la SFIO, créant ainsi un cadre d'action qui perdure dans l'entre-deux-guerres. Si les réformes ne peuvent détruire l'exploitation capitaliste, elles « ajoutent à la force de sécurité et de bien-être, d'organisation, de combat, de revendication de la classe ouvrière », et à ce titre préparent l'avènement de la société nouvelle, ce qui autorise la SFIO à se définir comme le « parti des réformes sociales » selon Jaurès. Le discours de l'orateur se conclut par l'appel à une réforme socialiste qui soit « vigoureuse, enthousiaste, soutenue par l'esprit de lutte de classe ouvrière et animée par l'intégrité de l'idéal socialiste »⁵⁴.

La synthèse acquise à l'issue des interventions diverses au congrès de Toulouse reflète en effet des positions antagonistes. Comme en 1905, la réforme ne reçoit aucune valeur propre, et n'est utile qu'autant qu'elle prépare la Révolution. Même s'il est le « parti le plus essentiellement, le plus définitivement réformateur », le Parti socialiste « poursuit la conquête du pouvoir politique pour l'émancipation des prolétaires par la destruction du régime capitaliste et la suppression des classes »⁵⁵. La réforme reste soumise par conséquent à « la réforme totale », qui consiste en une transformation décisive de la propriété, et n'a aucune valeur révolution-

53. *Ibid.*, p. 314.

54. *Ibid.*, p. 357.

55. *5^e Congrès national de la SFIO, op. cit.*, p. 485.

naire en elle-même. Malgré l'aveu tacite que les réformes sont utiles, elles demeurent sur le plan doctrinal des moyens, et non des fins ; ce qui rappelle l'influence du guesdisme au sein de la SFIO, où la question municipale n'est jamais discutée en tant que telle.

Ce n'est qu'en 1911, lors du congrès de Saint-Quentin, qu'est mis à l'ordre du jour l'exercice du pouvoir municipal, en vue des élections de 1912 et à partir d'un rapport rédigé sur la question par une commission *ad hoc*. L'ambition de cette commission municipale est de « présenter aux électeurs la politique municipale traditionnelle du Parti socialiste », sous la forme en l'occurrence d'une tentative de compromis entre les courants guesdiste et possibiliste. Son rapport propose en matière municipale trois formes d'interventionnisme : l'assistance, conçue comme une « sorte de socialisme très atténué » ; la régulation du travail, par l'aide aux syndicats ou l'instauration de la journée de huit heures ; « l'entreprise directe au municipalisme » ou régie, dans le but de créer une propriété publique communale⁵⁶.

Le débat le plus vif entre les socialistes porte en effet sur la déclaration de principe qui précède l'énonciation détaillée du programme municipal. Fréquemment citée par les historiens, cette déclaration fait figure de compromis entre les deux tendances antagonistes du socialisme, puisqu'elle conçoit la commune à la fois comme ce « laboratoire de vie économique décentralisée » cher aux possibilistes et comme « la forteresse politique » préférée par les guesdistes. Si ces auteurs rappellent que le socialisme municipal ne doit être que « l'application des principes généraux du socialisme à un domaine particulier de l'activité politique », ils affirment en revanche que les réformes facilitent et préparent bel et bien l'avènement de la société future.

Le congrès de Saint-Quentin s'achève sur une motion de synthèse qui fait la part belle aux positions guesdistes. La portée du municipalisme est donc réduite, la conquête des hôtels de ville n'étant jamais « qu'une partie de la bataille engagée par la classe ouvrière », et parce que la déclaration répète une fois encore que « la libération totale du prolétariat n'est possible que par la conquête du pouvoir politique ». Les réformes locales n'ont de valeur qu'en tant qu'accroissement de la force de revendication du prolétariat, et si la motion souhaite que des services publics municipaux soient organisés « chaque fois que cela est possible », le caractère obligatoire des régies disparaît quant à lui du programme municipal de la SFIO.

56. 8^e Congrès national de la SFIO, *op. cit.*, p. 89.

Guesdistes et possibilistes s'opposent encore en 1911 sur leur vision respective du socialisme : propagandiste et agitateur pour les premiers, il est réformiste et électoral pour les seconds. Les possibilistes prônent en effet un socialisme réalisateur, accordant aux actions concrètes une valeur intrinsèque. Adrien Veber oppose ici le temps abstrait et lointain des guesdistes, obsédés par le Grand Soir, au temps réel et présent de ses amis et alliés. « La société future, dit-il avec humour, ce n'est pas aux élections de l'année prochaine qu'elle existera ». Cette opposition est essentiellement doctrinale et discursive : force est de rappeler en effet que les politiques mises en place par les guesdistes à Lille ou à Roubaix comprennent elles aussi des réformes et des mises en régie.

La scission provoquée par le congrès de Tours radicalise durant l'entre-deux-guerres le guesdisme dominant à l'issue du congrès de Saint-Quentin. Cet attachement à la doctrine est d'autant plus impérieux pour les socialistes que la scission a séparé des hommes qui, comme le souligne avec justesse Tony Judt, « bien souvent avaient entre eux plus de choses en commun qu'ils n'en avaient avec leurs nouveaux compagnons ». Sacralisée, la doctrine devient pour Paul Faure « l'ange gardien » des socialistes, en les protégeant « contre [leurs] propres erreurs et [leurs] défaillances possibles »⁵⁷. Reste que la synthèse d'avant-guerre, érigée en arche sainte de l'identité socialiste, demeure ambivalente. La SFIO, lors de son premier Conseil national après le congrès de Tours, se définit ainsi comme « un parti de classe, visant à la transformation de la société capitaliste en société collectiviste », ce qui signifie un parti révolutionnaire, « mais exigeant aussi les réformes réclamées par la classe ouvrière »⁵⁸.

Par conséquent, la doctrine municipale du Parti socialiste reste inchangée dans l'entre-deux-guerres, et ce alors que l'implantation socialiste s'étoffe et que les possibilités d'action des communes sont étendues. Rémi Lefebvre y voit une forme d'impensé du socialisme. Selon lui, le socialisme municipal présenterait un danger pour l'identité partisane parce qu'il serait un « démenti à la ligne doctrinale du parti et à son intransigeance »⁵⁹. Le socialisme municipal n'est donc plus abordé au cours de l'entre-deux-guerres, par peur de faire émerger des dissensions et des oppositions au sein du Parti socialiste quant au statut de la réforme. Les élus, de surcroît, sont soupçonnés de coopération avec les radicaux

57. Tony Judt, *La Reconstruction du Parti socialiste (1921-1926)*, Paris, Presses de la FNSP, 1976, p. 70.

58. *Ibid.*, p. 78.

59. Rémi Lefebvre, *Le Socialisme saisi par l'institution municipale*, *op. cit.*, p. 16.

localement et de compromissions au pouvoir. Le Parti préfère donc maintenir la situation doctrinale ambiguë de l'avant-guerre quant au statut des mairies. Si la question municipale, ou plutôt celle des élections municipales, est évoquée lors des congrès qui les précèdent, en 1919, 1925, 1929 et 1935, c'est toujours de façon rapide, et sans remise en cause de son statut doctrinal. Le discours guesdiste continue de dominer la perception de l'action mayorale.

Deux congrès de la SFIO abordent la question municipale : celui de Grenoble en 1925 et celui de Mulhouse en 1935. Le premier martèle que les élections municipales sont bel et bien des élections politiques, ce qui s'inscrit parfaitement dans le discours guesdiste, qui assigne d'abord et avant tout aux mairies socialistes un rôle de bastion.

Le congrès de Mulhouse ne fait que reprendre le programme municipal rédigé par Henri Sellier et Antonin Poggioli en vue des élections municipales de 1935, et accepté par le conseil national de la SFIO en novembre 1934. Débutant par la distinction forgée en 1900, selon laquelle « par socialisme municipal, on ne peut entendre un socialisme spécial », ce programme voit dans les réformes un moyen possible pour éviter une révolution violente, et réitère l'argumentaire jaurésien sur les vertus éducatives de l'action municipale, dont les réalisations concrètes ont une influence positive sur l'existence et sur la formation des populations. Sellier et Poggioli se gardent d'ailleurs d'entrer dans le débat épineux des régies, délaissant ces « vieilles controverses, aujourd'hui périmées »⁶⁰ pour s'en tenir à la motion du Congrès de Grenoble qui laisse chaque municipalité libre d'en adopter ou non. La victoire des guesdistes en termes doctrinaires assigne à la réforme un statut mineur : dépourvue en elle-même de valeur révolutionnaire, elle peut tout au plus, dans la version jaurésienne, aider à la préparer.

Le parti des maires ?

La scission de Tours laisse le Parti socialiste dans une position délicate. La vieille maison a en effet perdu l'essentiel de ses militants. Si l'évaluation du *Temps* annonçant 9 000 socialistes parmi les 131 000 avant le congrès de Tours est quelque peu pessimiste, la SFIO met plusieurs années à mesurer l'ampleur du désastre. Les congrès du Parti annoncent 179 787 cartes prises à la veille de Tours, et 50 449 en 1921, des chiffres

60. Henri Sellier et Antonin Poggioli, *Le Programme municipal pour les élections de 1935*, Paris, 1935, p. 37.

surévalués sans doute, qui représentent cependant une baisse de 70 % des effectifs⁶¹. Toutefois, le Parti, à l'issue de la scission, perd essentiellement des militants entrés après la Première Guerre mondiale, et Tony Judt estime que la plupart des militants restés fidèles à la SFIO sont des adhérents de (plus) longue date⁶².

La comparaison entre 1920 et 1923 semble sans appel : après la scission, plus aucune fédération ne dépasse les 10 000 militants, et certains bastions ont complètement disparu. Le Nord et le Pas-de-Calais sont durablement affaiblis, la banlieue parisienne a pris des couleurs rouges. Le bastion de l'Est s'effondre, avec la quasi-disparition de la Moselle, réduite à 20 membres en 1923 contre 7 000 avant la scission. L'érosion brutale des bastions traditionnels a pour corollaire l'émergence de nouvelles zones d'implantation, en particulier dans les fédérations du pourtour méditerranéen, et plus généralement du Sud. De la Haute-Garonne au Var, les fédérations SFIO soit conservent plus de la moitié de leurs adhérents (proportion nettement supérieure à celle qui s'observe dans les départements ouvriers du Nord), soit en gagnent (par exemple dans les Bouches-du-Rhône). La scission amorce par conséquent ce processus de « méditerranéisation » du Parti socialiste, qui se poursuit tout au long de l'entre-deux-guerres.

Bien que totalement vidée, ou presque, de sa substance militante, la SFIO conserve l'essentiel de ses cadres et de ses élus, la majorité des présidents des fédérations et 55 des 68 députés de 1919 demeurant fidèles à la « Vieille Maison ». Cette fidélité des instances dirigeantes s'avère déterminante pour la survie puis pour la reconstruction du Parti, les élus jouant, dans la dynamique de la scission ou dans son inversion, un rôle central. Les maires notamment ont su parfois influencer le choix des militants, à l'image de Jean-Baptiste Lebas dans le Nord, de Vincent Auriol en Haute-Garonne, d'Adrien Pressemane en Haute-Vienne ou d'Hubert Rouger dans le Gard. Lebas, à Roubaix, par les visites qu'il rend à chacun des groupes de quartiers, parvient ainsi à ramener sa section au bercaïl de la SFIO, et ce alors même que la motion Cachin l'avait emporté le 5 décembre 1920⁶³. De la même façon, en Haute-Garonne, l'action du député Albert Bedouce, de l'ancien adjoint Étienne Billières ou d'Émile Berliat le rédacteur du *Midi Socialiste* permet de maintenir

61. Les chiffres généralement avancés par les historiens font état de 30 000 membres à l'issue du congrès de Tours.

62. Tony Judt, *op. cit.*, p. 13.

63. Rémi Lefebvre, *Le socialisme saisi par l'institution municipale, op. cit.*, p. 376.

la section de Toulouse dans la SFIO, et avec elle la fédération du département, qui avait pourtant voté le 4 décembre 1920 pour la motion Longuet⁶⁴.

La baisse du nombre des militants et le combat des élus pour la survie du parti en 1920 conduisent à redéfinir la place de ces derniers au sein de la SFIO, qui malgré sa méfiance toute guesdiste envers des personnalités suspectes de compromissions, dépend de plus en plus, sur les plans électoral et financier, de leur influence. Le Parti sollicite ainsi les députés pour les campagnes de recrutement, et fait appel aux ressources dont disposent les maires, par exemple pour accueillir à titre gracieux dans des locaux municipaux, les réunions de section, de fédération ou les congrès. Les maires ont en outre les moyens d'offrir aux « camarades » du Parti des emplois municipaux, selon une logique qui relève d'un véritable *spoils system* à la socialiste. La scission entraîne par conséquent un renforcement du pouvoir des élus au sein du parti : théoriquement dévoué à la SFIO, l'élu socialiste occupe en réalité une position déterminante, qui en fait une figure clé du socialisme de l'entre-deux-guerres, et l'un des acteurs principaux de la reconstruction.

La reconstruction du Parti ne commence véritablement que dans les années 1924-1925, après les premières vagues d'exclusions du Parti communiste. Ses modalités sont multiples. Elle opère parfois par contiguïté géographique, comme dans le cas des sections de Bagneux, Gentilly, Villejuif et Suresnes, recrées par des militants venus des sections voisines de Montrouge et de Puteaux⁶⁵. Elle peut résulter aussi d'une fusion avec la section de l'Union socialiste-communiste, à l'initiative d'une personnalité locale : c'est le cas à Suresnes, avec Henri Sellier, comme à Boulogne, où le retour à la SFIO d'André Morizet est suivi de la plus forte croissance enregistrée en banlieue, les effectifs de la section étant multipliés par trois entre 1926 et 1930. Boulogne, avec 85 000 habitants, devient par son poids démographique non seulement la première municipalité socialiste mais aussi la plus grosse section SFIO de la banlieue. Présents de manière croissante dans la France urbaine, les maires socialistes sont donc des acteurs cruciaux de la reconstruction du Parti socialiste.

Avec la conquête d'un grand nombre de mairies, le Parti socialiste s'impose à l'échelle du territoire français, dans l'entre-deux-guerres,

64. 18^e Congrès de la SFIO, tenu à Tours les 25-30 décembre, p. 19-22. Au Congrès des Tours, les délégués de Haute-Garonne se répartissent comme suit : 4 donnent la majorité à la motion Longuet-Faure, 3 donnent le même nombre de mandat à cette motion et à la motion Cachin-Frossard.

65. OURS, 36^e Congrès fédéral (congrès administratif du 24 février 1924), fédération de la Seine de la SFIO.

comme une force municipale d'envergure, ce qui conduit à généraliser l'expérience mayorale au sein de la SFIO. Après les premières conquêtes des années 1880, les progrès des socialistes au niveau municipal s'intensifient au cours des années 1890 : les élections de 1892 leur procurent Carmaux, La Ciotat, Loos, Marseille, Montluçon, Narbonne et Roubaix ; celles de 1896 leur permettent de prendre la tête de Lille, Calais, Limoges, Sète, Toulon ou encore Ivry-sur-Seine. En 1900, les socialistes dirigeraient 63 communes, 72 en 1908, et 297 en 1913. Cette croissance se poursuit dans l'entre-deux-guerres, avec 532 communes contrôlées en 1925 par la SFIO, 1375 en 1935. La périodisation de cet expansionnisme municipal à partir des chiffres conventionnels permet de distinguer une première phase de croissance entre 1900 et 1912, suivie en 1919 d'une multiplication par deux du nombre des mairies socialistes ; puis, après un léger coup d'arrêt provoqué par la scission, par une nouvelle phase de croissance forte entre 1925 et 1935. Cette progression, cependant, n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire français, et varie aussi en fonction de la géographie du militantisme socialiste, ce qui réclame d'interroger la corrélation éventuelle entre implantation partisane et conquêtes municipales, à l'aide notamment des statistiques que publie *Le Midi Socialiste* à l'issue des élections de 1929⁶⁶. Exception faite du Nord, du Pas-de-Calais et de la Seine, le socialisme municipal en 1925 comme en 1929 est d'abord un phénomène de la France méridionale. En 1925, les trois régions principales d'implantation s'étendent sur un grand pourtour méditerranéen qui va de la Haute-Garonne au Var, sur les marges du Massif Central ainsi que dans le Nord et le Pas-de-Calais. La Seine figure toujours parmi les départements de forte implantation municipale, mais de façon moins appuyée depuis la scission. Quant à l'Ouest atlantique et à l'est du territoire métropolitain, ils font quasiment figure, pour les socialistes, de *no man's land* municipal. Les élections de 1929, avec un relatif affaiblissement de l'implantation méditerranéenne, voient en revanche un renforcement de la zone centrale.

La faiblesse relative de leur implantation municipale ne saurait faire oublier que les socialistes ont conquis durant l'entre-deux-guerres des métropoles régionales telles que Lille, Lens, Limoges, Marseille, Toulouse ou Narbonne, ce qui place sous leur tutelle des populations beaucoup plus nombreuses que le nombre des mairies contrôlées. Le Congrès des

66. *Le Midi Socialiste*, 30 octobre 1930. Bien que surévaluées, comme la plupart des chiffres avancés par la SFIO, ces indications statistiques permettent d'esquisser les contours d'une géographie du socialisme entre 1925 et 1929.

municipalités socialistes du Pas-de-Calais avance en 1933 que le Parti serait en charge à l'échelle départementale de plus de 300 000 habitants, soit un peu plus de 28 % de la population totale⁶⁷. Dans la Haute-Garonne, la seule ville de Toulouse, avec 213 200 habitants en 1936, regroupe 50,6 % des habitants du département dont elle est le chef-lieu. Parce qu'il concerne de grandes métropoles régionales, avant tout, le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres affronte les deux défis majeurs que posent l'industrialisation et la crise du logement, ce qui explique l'adoption par les maires de politiques comparables à celles d'élus d'autres tendances.

Conclusion

L'expérience municipale du pouvoir s'inscrit dans un contexte politique et partisan *a priori* hostile : d'un point de vue administratif, l'interventionnisme municipal n'est pas envisagé dans une loi municipale qui tient cet échelon sous une tutelle stricte. Malgré les évolutions de cette loi et l'élargissement des potentialités pour les maires, la France reste un parent pauvre de la municipalisation en Europe. D'un point de vue partisan ensuite, l'exercice socialiste du pouvoir municipal fait l'objet de débats intenses opposant en particulier guesdistes et possibilistes, le statut des réformes n'étant pas véritablement défini par la synthèse jaurésienne, qui n'accorde pas au socialisme municipal ou réalisateur de valeur propre. Subordonnée à l'idéal révolutionnaire, ravalée au rang d'accessoire pédagogique ou sanitaire, la réforme continue dans l'entre-deux-guerres, particulièrement après le congrès de Tours, de subir les foudres, le soupçon ou le mépris des instances dirigeantes de la SFIO, crispées sur une identité en proie à un véritable malaise.

Cependant la scission, les modalités de reconstruction du Parti et l'importance du rôle joué par les maires socialistes, leur confèrent une légitimité électorale et des moyens financiers qui, s'ils ne mettent pas fin au hiatus entre pratiques de ses membres et discours officiel de la SFIO, leur permettent tout au moins d'agir localement, à défaut de prévaloir idéologiquement. La mairie socialiste s'impose ainsi comme une donnée incontournable de la vie politique française, tout autant que de l'organisation partisane de la SFIO.

67. C'est du moins ce qu'affirme Henri Cadot, le député-maire de Bruay-en-Artois, lors du congrès de 1933 des municipalités socialistes du Pas-de-Calais. Voir *L'Éclair* du Pas-de-Calais, n° 618, 26 novembre 1933.

Retrouvez tous les ouvrages
de CNRS Éditions
sur notre site

www.cnrseditions.fr