

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

Les municipalités urbaines à la Belle Epoque
Le cas de Toulouse, 1890-1914



1993

Introduction : la nouvelle « question municipale »¹

Dans l'histoire de l'administration municipale, la première partie de la Troisième République (1880-1914) a été volontiers présentée comme une sorte d'*âge d'or* des communes, pendant lequel ont pu s'épanouir, dans le cadre de la démocratie parlementaire républicaine, les nouvelles libertés communales consacrées par la loi de 1884, la "*Grande Charte des Communes de France*" qui a fixé pour un siècle les principales règles de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir municipal. L'image d'un âge d'or est pour partie au moins un héritage de l'idéologie républicaine triomphante qui assignait à la commune, "*petite patrie*" et "*école de la démocratie*" d'importantes fonctions d'intégration sociale et de socialisation politique au service de la consolidation de l'Etat républicain.² Qu'en est-il réellement de cet âge d'or qui connote l'idée que les municipalités auraient joui d'une marge d'initiative importante et des moyens suffisants pour développer une réelle **capacité de gouvernement** et produire des **politiques locales autonomes** ?

Les recherches donnent des municipalités urbaines à la Belle-Epoque des évaluations différentes qui varient très sensiblement en fonction des questions posées, des références théoriques adoptées et de la perspective historique dans laquelle la période est appréhendée: l'ensemble du XIX^{ème} siècle, la Troisième République ou la période de 1884 à nos jours. Ainsi par exemple, Jean-Claude Thoenig qui s'est intéressé du point de vue du présent et en sociologue à la genèse des politiques publiques dans plusieurs domaines, l'allocation des subventions aux collectivités locales, la gestion du personnel communal et la vicinalité se déclare-t-il "*fasciné*" par cette "*époque féconde et innovatrice de décentralisation poussée*".³ Formulée à partir de critères très différents, une évaluation

¹ Cette étude s'appuie sur les résultats d'une recherche sur la municipalité radicale-socialiste de Toulouse élue entre 1888 et 1906 et sur divers travaux. Une première phase de cette recherche a été réalisée dans le cadre d'une thèse de Troisième cycle. Diverses informations ont été collectées ultérieurement. Jean-Yves Nevers, *Système politico-administratif local et pouvoir municipal, étude d'un cas: la municipalité radicale-socialiste de Toulouse*, Toulouse, 1975, 445 pages, thèse non publiée.

² Jean-Yves Nevers, *Notes sur la démocratie locale, l'hégémonie bourgeoise et les luttes de classe sous la Troisième République*, Sociétés, annales de l'université de Toulouse le Mirail, Tome XIV, 4, 59-77. Jean-Yves Nevers, *Hégémonie et démocratie locale*, in Ledrut R., (sous la direction de), *Le pouvoir local*, Anthropos, 1979, pp2 51-272 ; Jean-Yves Nevers, *Du clientélisme à la technocratie, cent ans de démocratie communale dans une grande ville*, Toulouse, Revue française de Science Politique, Vol 33, 3, pp 428-453.

³ Jean-Claude Thoenig, 1981, *Le marché politique et l'allocation bureaucratique des subventions sous la Troisième République*, in D Ashford et JC Thoenig, *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger*, LITEC. et Jean-Claude Thoenig, *La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes*, (1884-1939), Revue d'administration publique, 3, 487-515, 1982.

moins enthousiaste mais presque aussi positive se dégage des travaux de Maurice Agulhon.⁴ L'étude de l'évolution du statut social et du rôle politique des maires et des mairies depuis le début du XIX^e siècle montrent en effet que l'instauration de la Troisième République s'accompagne d'une démocratisation du recrutement des élites locales et d'une véritable promotion des élus municipaux qui deviennent des acteurs importants du système politique républicain. Dans son "*Histoire des maires*", Jocelyne George formule cependant de sérieuses réserves quant à la portée réelle des changements introduits par la Troisième République puisqu'elle affirme que "*la belle époque des maires*" est en réalité une période de stagnation : "*au cours de ce prétendu âge d'or, les maires ont de moins en moins de possibilités d'initiatives*" écrit-elle en soulignant les contraintes - financières et administratives - qui pèsent sur les élus mais aussi l'ampleur des décalages existant entre les demandes et revendications sociales, les idéologies progressistes et les pratiques conservatrices des élus républicains.⁵ L'auteur qui s'intéresse principalement à la masse des communes et des petites villes suggère que la situation est différente dans les grandes villes et les villes à dominante industrielle et ouvrière où les problèmes de l'administration municipale sont posés en termes nouveaux.

La seconde moitié du XIX^e siècle voit en effet la diffusion - relativement tardive et timide en France - des diverses variantes du **municipalisme** et du **socialisme municipal**, mouvements d'idées favorables au développement de l'interventionnisme des municipalités dans le domaine des services publics.⁶ Si le contenu de ces diverses doctrines et des projets municipaux qui en sont inspirés est assez bien connu, il est en revanche plus difficile d'appréhender l'étendue de leur diffusion parmi les élus et notamment parmi les élus conservateurs, républicains modérés ou radicaux et les possibilités qu'ont eu les équipes municipales de les appliquer réellement.⁷ Comme on sait, ces doctrines nouvelles ont rencontré l'hostilité déclarée du Conseil d'Etat. L'étude que Jean-Pierre Brunet a réalisée sur Saint-Denis à partir d'une analyse précise des budgets montre que l'équipe socialiste élue de 1892 à 1896 a très peu marqué de son empreinte la gestion municipale. Celle-ci se démarque mal de celle des municipalités conservatrices élues dans d'autres communes de la banlieue et de celle des équipes radicales qui succèdent à l'équipe socialiste.⁸

⁴ Maurice Agulhon, Louis Girard et autres, *Les Maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986.

⁵ Jocelyne George, *Histoire des maires, 1789-1939*, Paris, Plon, 1989.

⁶ Jean-Pierre Gaudin, *Technopolis*, Paris, PUF, 1990.

⁷ Voir par exemple : Maurice Moissonnier, *Les guesdistes et la bataille municipale (1891-1900), réflexions sur les fluctuations d'une doctrine*, Les Cahiers d'Histoire de l'Institut Maurice Thorez, 1976, 19, p 25-60. André Bruston, *Le socialisme municipal, tradition, illusion, trahison?* Espaces et Sociétés, 1977, 20-21, pp 15-24.

⁸ Jean-Pierre Brunet, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge (1890-1939)*, Paris, Cujas, 1981, et *Saint-Denis, La ville Rouge, 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980.

Ces évaluations divergentes, voire contradictoires, s'expliquent par le fait que l'autonomie des municipalités est un phénomène relatif et **multidimensionnel**. Il n'y a évidemment d' "âge d'or" des communes qu'en comparaison avec des périodes antérieures ou postérieures moins favorables à l'autonomie locale. Mais l'évaluation de celle-ci varie aussi selon que l'on privilégie une approche de la municipalité comme **centre d'influence idéologique** et comme un ensemble de "ressources" au service d'une stratégie politique dirigée vers la conquête du pouvoir d'Etat ou qu'on la considère plutôt comme une **instance de gestion** et de traitement des problèmes urbains et d'élaboration de politiques locales. Ces deux logiques apparaissent relativement indépendantes. A cet égard, on peut dire que l'originalité de cette première moitié de la Troisième République est **l'émergence d'une nouvelle question municipale** qui ne se résume pas comme ce fut le cas tout au long du XIXème siècle à un débat (politique plus qu'administratif) sur la **centralisation et la décentralisation** mais qui pose le problème - évidemment plus aigu dans les grandes villes - de **l'articulation entre la fonction politique et la fonction gestionnaire** des mairies. Après le vote de la grande charte communale, la question de la décentralisation n'est plus à l'ordre du jour (jusque dans les années trente). La question dominante ou, si on se place du point de vue des forces impliquées dans la politique locale, l'enjeu principal du contrôle du pouvoir municipal, est celle de **la construction d'un nouveau type de gouvernement municipal** et d'une **capacité d'action** pour faire face aux demandes et aux besoins, en expansion, des sociétés locales.

Traduite dans les termes du débat interne au mouvement socialiste de l'époque, cette question suscite une opposition entre deux conceptions de l'utilisation des mairies dans le cadre d'une stratégie politique : une utilisation révolutionnaire, les mairies comme "*forteresses*" et « *point d'appui* » dans les luttes sociales et un usage réformiste, les mairies comme "*laboratoires du socialisme*", lieu d'expérimentation d'une nouvelle gestion publique au service des classes dominées. L'engagement des guesdistes et des blanquistes dans les élections municipales sur la base de programmes de gestion « réformistes » à partir de 1892 indiquent que la seconde conception tend à s'imposer.

Dans la doctrine des autres forces politiques et en particulier du radicalisme, qui est la force politique dominante dans les villes, la question municipale pourrait s'exprimer assez bien par le choix entre une utilisation principalement électoraliste et clientéliste de la mairie, la mairie comme "*dépouille*", et une gestion rationnelle et efficiente des services et des finances municipales : la mairie comme une "*entreprise de services publics*". Cette double opposition « forteresse »/ « laboratoire » et « dépouille »/ « entreprise de services publics » va faire émerger les nouveaux enjeux, de type **organisationnel** et **financier**, dans la gestion municipale des dix années qui précèdent la première guerre.

I - Cadre juridique et contexte politique : de nouveaux rapports entre l'Etat et les communes

Un des effets les plus importants de la loi communale de 1884 a été la création d'un cadre juridique stable pour l'exercice du pouvoir municipal. Les cinquante années qui ont précédé la Troisième République avaient été marquées par un débat politique permanent sur la décentralisation, débat dont un des enjeux cruciaux - le mode de désignation de l'exécutif municipal dans les villes - touchait directement au problème global de l'Etat et de l'hégémonie des classes dominantes. Sous le Second Empire et dans les dix premières années qui suivent sa chute, la nomination des maires, placés sous l'autorité des préfets, face à des conseils municipaux élus - et souvent hostiles au gouvernement - avait engendré dans la plupart des villes des situations conflictuelles et instables.

Normalisation et stabilisation

En généralisant l'élection du maire par les conseils municipaux et en apportant des garanties aux élus locaux contre l'arbitraire politique des gouvernements, la loi communale a permis une normalisation et une pacification des rapports entre les autorités locales et le pouvoir central. Cette normalisation n'impliquait pas la disparition des conflits et des tensions mais signifiait que ceux-ci pouvaient être désormais réglés dans le cadre d'un dispositif juridique et réglementaire faisant l'objet d'un large consensus et non par les seules décisions arbitraires du pouvoir central comme ce fut le cas sous le Second Empire et le gouvernement de l'Ordre Moral.

Cette normalisation juridique a contribué à la stabilisation des deux principaux acteurs partenaires du système politico-administratif local : les maires et les préfets. Désormais le renouvellement des maires dépendait essentiellement des rapports de forces politiques locaux exprimés par le suffrage universel et ceux-ci ont "produit" plus de stabilité que le système autoritaire précédemment en place. Dans les 46 plus grandes villes françaises, la durée moyenne du mandat des maires en fonction en 1850 a été de 6 années, elle passe à 11 années pour les maires en fonction en 1896 (soit près de 3 mandats), elle atteindra 15 ans pour les maires en exercice en 1926.⁹ A Toulouse par exemple, de 1830 à 1884, en 54 ans, la direction de la municipalité a changé 36 fois et 29 maires ont été élus à la mairie; de 1884 à 1940 en 56 ans on ne recense que 10 changements et 9 maires. La stabilisation touche aussi les préfets, interlocuteurs directs du maire. Les préfets nommés entre 1878 et 1918 sont restés en moyenne 33 mois dans chacun de leurs postes successifs contre 13 mois

⁹ D'après Maurice Agulhon et Louis Girard, op. cit.

seulement pour les préfets en activité dans la période 1870-1877.¹⁰ A Toulouse, alors que de 1870 à 1884 pas moins de 13 préfets se succèdent en 14 ans, on en compte seulement cinq en 25 ans de 1886 à 1911, un préfet nommé en 1886 est resté en place jusqu'en 1894 et un autre installé en 1898, a occupé son poste pendant 13 ans.

Les modes de régulation des rapports centre-périphérie

La loi municipale n'est qu'un élément d'un dispositif plus large de régulation des relations entre le pouvoir central et les municipalités. Le pluralisme que l'élection des maires introduisait au sein de l'Etat nécessitait en effet la création d'un ensemble de mécanismes capables de gérer les conflits qu'impliquait l'hétérogénéité idéologique et politique. A cet égard, il faut mentionner en premier lieu **le Conseil d'Etat** tant a été important son rôle dans l'interprétation de la loi communale et dans la réglementation des pratiques municipales. Le conseil d'Etat a été un tuteur particulièrement vigilant dans certains domaines où la loi restait très vague comme celui de la nature et des limites de l'interventionnisme municipal. L'exercice "au jour le jour " de la **tutelle préfectorale** a été un second mécanisme de régulation dont le rôle fut, du moins à l'égard de la masse des communes, autant pédagogique que répressif. Mais plus importants encore ont été les **processus informels de négociation** qui se sont instaurés progressivement entre les élus municipaux et les administrations étatiques et qui constitueront la trame du "pouvoir périphérique" des notables analysé par Pierre Grémion.¹¹ Ce dispositif sera complété par la création au tout début du siècle des **grandes associations de maires** et des **syndicats représentatifs des personnels communaux** qui deviendront dans l'entre-deux guerre les partenaires privilégiés du gouvernement et constitueront avec lui un système d'acteurs dont le rôle deviendra décisif notamment dans la "nationalisation" de certains enjeux municipaux, comme la question de la gestion du personnel communal.

Le **cumul des mandats** a été bien souvent considéré comme un aspect essentiel des relations centre/périphérie en France. Sur ce point, il faut noter que le nombre des maires urbains qui cumulent leur fonction avec un siège de député ou de sénateur reste encore limité.¹² Le député-maire ne deviendra une figure majoritaire parmi les maires urbains que bien plus tard, sous la Cinquième République.¹³ Il est probable que l'intensité et la durée de l'activité parlementaire, devenue quasi permanente, rendaient difficile les cumuls, du moins

¹⁰ Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1969, p 60 et suiv.

¹¹ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

¹² Parmi les maires des 46 plus grandes villes (en 1886), 6 en 1882 et 1897 et 10 en 1913 étaient (simultanément, aux dates des sondages) parlementaires. Le nombre passera à 20 en 1936 et à 30 en 1983. source: Maurice Agulhon et Louis Girard L et autres, p 151.

¹³ Philippe Garraud, *Profession: homme politique, la carrière des maires urbains*, Paris, L'harmattan, 1989.

dans les villes les plus éloignées de la Capitale.¹⁴ A défaut de cumul, les parlementaires, sénateurs et députés que le scrutin d'arrondissement incite à rester à l'écoute du milieu local, deviennent très vite les intermédiaires des maires pour véhiculer leurs demandes dans les ministères et au parlement. Mais, les progrès des chemins de fer aidant, s'instaure progressivement la pratique du "démarchage" direct des maires. C'est le cas à Toulouse où le maire commence à se rendre régulièrement dans la capitale - au moins deux ou trois fois par an - pour plaider certains dossiers.

Rapports de force et politisation de la relation centre-périphérie

Les pratiques de négociation directe entre maires et ministères sont loin d'être purement administratives et conformes au modèle pacifié que décrivent Pierre Grémion et Sydney Tarrow dans les années soixante.¹⁵ Bien au contraire, ces pratiques s'inscrivent dans un modèle de relations centre/périphérie fortement politisées et par conséquent très sensibles à la configuration locale des rapports de force et à l'évolution de la situation politique nationale.

La dynamique des relations entre la municipalité de Toulouse et le pouvoir central offre à cet égard un exemple significatif. De 1888 à 1892 les relations entre le préfet et le maire, radical modéré, sont excellentes et elles s'établissent sur des affinités et des objectifs politiques très clairs et explicites comme le montre cette déclaration du préfet lors de la séance d'installation du nouveau conseil municipal élu en 1888 : "*J'ai tenu à vous donner un témoignage public de sympathie au nom du gouvernement de la République... Pénétrés des mêmes idées, animés des mêmes desseins (nous) poursuivons un même but qui est le développement morale et matériel de cette ville et l'affermissement des institutions républicaines et démocratiques*".¹⁶ A partir de 1894, les relations entre la mairie et la préfecture changent assez brutalement. L'origine des tensions qui apparaissent est indiscutablement politique, elle reflète l'approfondissement des tensions entre les républicains modérés au pouvoir et le mouvement radical-socialiste. A deux reprises, en septembre 1893 et août 1896, la municipalité accusée de fraude électorale est remplacée par une délégation spéciale composée de personnalités locales très hostiles au radicalisme. Lors de la séance d'installation du conseil municipal qui suit les élections de 1895, le nouveau préfet nommé en 1894 dénonce vigoureusement les moeurs électorales et "*la mauvaise réputation de la ville*" et déclare que "*l'administration (préfectorale) ne se laissera pas*

¹⁴ Sur le travail parlementaire à cette époque, voir par exemple: Théodore Zeldin, *Histoire des passions françaises*, Tome 4, Paris, Seuil, 1981, p 243 et suiv.

¹⁵ Pierre Grémion, op. cit., Sydney Tarrow, *Between Center and Periphery, grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.

¹⁶ Toutes les citations de ce paragraphe sont extraites des comptes rendus des débats du conseil municipal publiés dans le Bulletin Municipal de Toulouse.

devenir la prisonnière d'un parti". En réponse, le maire se contente d'énoncer un slogan méprisant: "*bien faire et laissez dire*" mais lors de la présentation de son "compte moral" en fin d'année il vitupère "*la commission spéciale nommée par un gouvernement de combat qui a tenté de museler le suffrage universel*" et « *de faire de la mairie une hideuse jésuitière*"! Quelques mois plus tard, un nouveau préfet procède à la seconde dissolution du conseil municipal mais il quittera la préfecture du département quelques mois après la réélection de l'équipe radicale-socialiste.¹⁷ Par la suite, les rapports entre la municipalité et le pouvoir central s'améliorent très nettement : le radicalisme toulousain est alors à son apogée et il existe une congruence politique quasi parfaite entre la municipalité radicale et les gouvernements Waldeck-Rousseau et Combes. En 1898, un nouveau préfet est nommé qui restera en place jusqu'en 1911, ce qui constitue dans le département, un record de longévité. La situation hégémonique du radicalisme à Toulouse et dans la Haute-Garonne (six députés sur sept, dont le maire de Toulouse et deux députés "ministrables", la présidence du conseil général détenue par un sénateur, lui même ancien maire de Toulouse) ne manque pas de peser très lourd dans les relations entre la préfecture et la mairie : dès lors, le préfet ne dénonce plus ni fraude électorale ni malversation budgétaire!

A l'évidence, les relations entre le pouvoir central et le pouvoir municipal étaient plus conflictuelles lorsque les équipes municipales conduisaient une opposition politique ouverte et active contre le gouvernement. C'était sans doute le cas des municipalités de la droite anti-républicaine, peu nombreuses dans les grandes villes et sur lesquelles on manque d'informations et plus fréquemment des municipalités socialistes. Par exemple, la première municipalité socialiste élue à Toulouse de 1906 à 1908 devint l'objet d'une surveillance tatillonne et vexatoire de la part de la préfecture, auparavant très complaisante à l'égard des équipes radicales. La préfecture est accusée de faire traîner les dossiers et d'introduire des modifications dans les budgets. Le premier maire socialiste de la ville, qui fait pourtant preuve d'une grande modération, regrette "*un parti pris évident de retarder la bonne marche des affaires municipales... l'attitude de la préfecture peut se résumer en quelques mots: partialité envers l'administration socialiste, complaisance la plus grande envers les radicaux!*". Plus vivement, un de ses adjoints dénonce "*l'oppression administrative et gouvernemental,, le préfet de combat et le ministre réacteur*". Les conflits entre les élus socialistes et le préfet ne sont bien évidemment pas une spécificité toulousaine. Jean-Pierre Brunet en relate plusieurs exemples lorsqu'il étudie la première municipalité socialiste élue de 1892 à 1896 à Saint-Denis. Dans cette commune de la banlieue de Paris comme à Toulouse, ces conflits concernent essentiellement des actions de propagande idéologique d'une part notamment le vote de voeux mettant en cause la politique gouvernementale, le changement des noms de rues et diverses mesures anti-

¹⁷ Ces situations de conflits sont évidemment éprouvantes pour les préfets qui commencent alors à s'organiser collectivement et à revendiquer un statut qui les protège des aléas politiques. Voir Jeanne Siwek-Poydesseau, déjà cité.

cléricales, et d'autre part des actions de soutien politique et d'aide matérielle au mouvement ouvrier. Ces tensions dont il resterait à vérifier si elles sont généralisées semblent cependant relativement modérées comparées à celles qui caractériseront après la première guerre mondiale, les rapports entre les divers gouvernements et les municipalités communistes. En tout cas, elles apparaissent comme un élément constitutif du processus d'autonomisation du pouvoir municipal dans une partie des villes françaises.

II - Représentation politique et processus politiques locaux

Un des aspects les mieux connus de l'évolution des municipalités dans la première moitié de la Troisième République est ce que Daniel Halévy a appelé la "*révolution des mairies*" qui désigne tout à la fois la conquête des mairies par les républicains et un processus de changement social dans le recrutement des élites locales.¹⁸

La constitution de scènes politiques locales

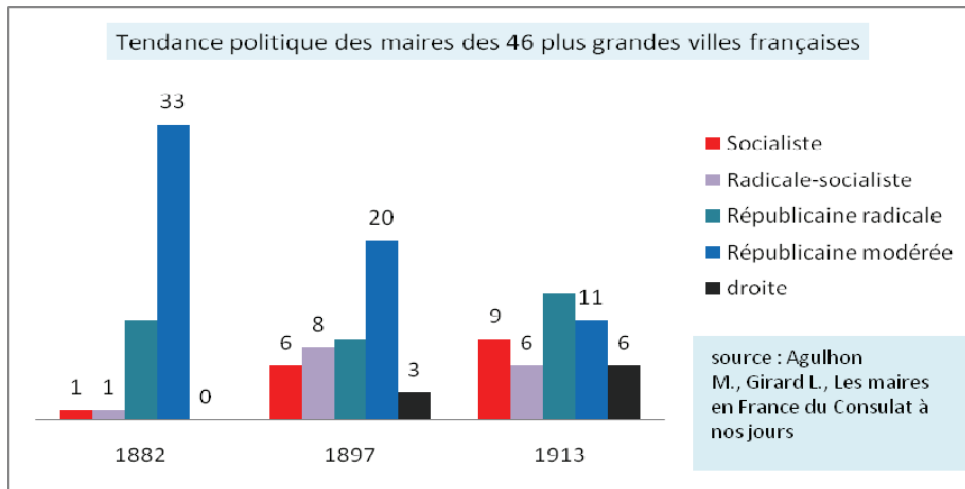
Dans la France des grandes villes, la "révolution des mairies" est très précoce puisqu'elle est quasiment accomplie avant la chute du Second Empire.¹⁹ Quelques années après celle-ci, la presque totalité des 46 plus grandes villes ont des maires républicains. Parmi eux, 13 se situent plus nettement à gauche en s'affirmant radical (11 maires), radical-socialiste (1 maire) ou socialiste (1 maire).²⁰ Le républicanisme modéré et radical triomphe jusqu'au tournant du siècle avant que ne s'opère une certaine bipolarisation : le nombre des maires de gauche s'accroît sensiblement, (9 maires socialistes et 6 radicaux-socialistes en 1913) de même que celui des maires qui se classe à droite (6 maires). Cette évolution se fait aux dépens des maires républicains modérés et des maires radicaux modérés (25 en 1913 contre 44 en 1882). Après 1892 et le ralliement catholique à la république, les villes passant de la gauche à la droite sont aussi nombreuses que les villes conquises par le parti socialiste.

Figure 1

¹⁸ Daniel Halévy, *La Fin des Notables*, tome 2 : *la République des Ducs*, Paris, Grasset-Livre de Poche, 1972, (première édition : 1937), p 344.

¹⁹ Confronté à la montée de l'opposition républicaine, le gouvernement de Napoléon III met en chantier des réformes de décentralisation mais ne se résout pas à les appliquer par crainte d'ouvrir une brèche.

²⁰ Maurice Agulhon, Louis Girard L et alii, op. cit. p 151.



La Belle-Epoque est une période pendant laquelle s'installent et se consolident dans certaines communes des hégémonies locales qui seront parfois extrêmement stables et durables comme à Lyon (radicale), à Limoges (socialiste) ou à Nancy (conservatrice). Dans d'autres villes, en revanche, cette période est marquée par des basculements de rapports de force et des ruptures politiques.²¹ L'évolution de la scène politique toulousaine illustre le cas de figure classique - mais moins fréquent qu'on ne l'a dit - des villes dont le centre de gravité politique se déplace progressivement vers la gauche et où la municipalité passe par une série de changements politiques qui l'entraîne du républicanisme modéré (1871-74, 1876-1881) au radicalisme (1881-84), puis du radical-socialisme (1888-1906 et 1908-1912) au socialisme (1906-1908 et 1912-1919).

Ainsi, après la phase de la centralisation autoritaire du Second Empire qui muselle la vie politique locale et arase les différences, la Troisième République voit se structurer dans chaque ville un jeu politique local caractérisé par une configuration particulière de partis, mouvements et coalitions. L'originalité et la dynamique de ces scènes politiques municipales s'enracinent dans la spécificité des rapports sociaux qui caractérisent chaque ville. Cette détermination est cependant loin d'être mécanique, puisqu'elle est médiatisée par les capacités d'organisation et de mobilisation des différentes forces sociales et les stratégies d'alliance, qu'elles soient fondées sur des références idéologiques (comme l'anti-cléricisme qui rassemblent les républicains, les radicaux et parfois les socialistes), sur des réseaux infra-politiques (comme la franc-maçonnerie) ou sur des intérêts économiques en cause dans la gestion municipale.

²¹ Voir les divers cas décrits dans : Maurice Agulhon, *La ville de l'âge industriel, le cycle haussmannien*, in Histoire de la France Urbaine, Tome 4, chapitre 7.

Dans la conjoncture sur politisée qui domine la compétition pour le contrôle du pouvoir municipal, on peut se demander quel est l'impact spécifique de la gestion municipale. En l'absence d'approches comparatives précises, celui-ci reste très difficile à isoler et à évaluer. JP Brunet explique par exemple le maintien entre 1896 à 1912 d'une municipalité radicale dans une commune aussi massivement ouvrière que Saint-Denis - et qui élit un député socialiste - par le souvenir désastreux de la gestion municipale qu'a laissé l'équipe socialiste blanquiste élue entre 1892 et 1896. A Toulouse, l'effondrement brutal du radicalisme quelques années avant la guerre s'explique en partie par les orientations et le contenu de la politique municipale. Le radical toulousain perd le soutien d'une large partie du milieu ouvrier non seulement en raison des retombées de la politique du gouvernement central et de la conjoncture économique (inflationniste) mais aussi parce que leur gestion municipale n'apporte pas une réponse à des problèmes locaux qui intéressent directement les conditions de vie du milieu populaire comme les transports en commun, la suppression de l'octroi ou l'entretien de la voirie dans les faubourgs pavillonnaires déshérités. Il est possible qu'ailleurs, à Lyon par exemple, la longévité du radicalisme puisse être expliquée par une politique municipale différente, correspondant mieux aux intérêts sociaux d'une large partie de la population.

D'une façon générale, on peut dire que la dynamique des scènes politiques municipales tend, au début du siècle, à être de plus en plus directement affectée par des enjeux urbains locaux. A cet égard, à Toulouse par exemple, la période des années 1920-1940 sera révélatrice : il y aura une forte adéquation entre les clivages politiques "nationaux" et les clivages sociaux qui s'expriment dans le domaine de la gestion municipale.

Les nouvelles élites municipales

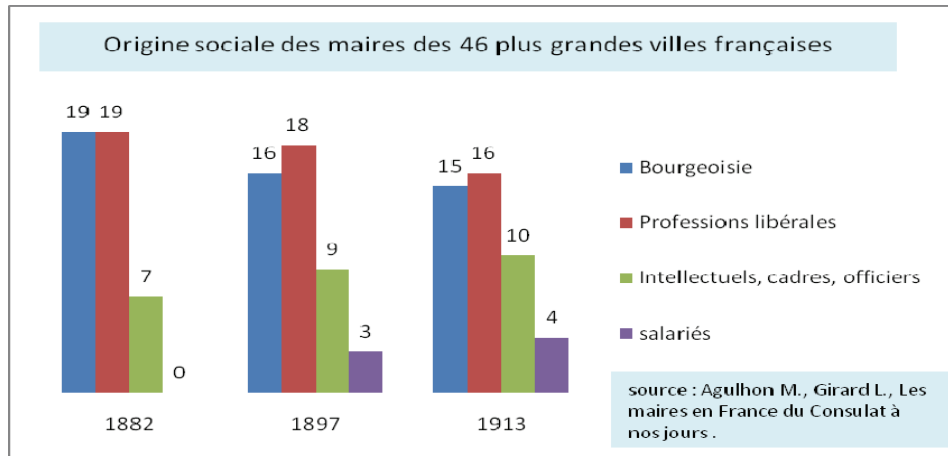
La "*fin des notables*" le déclin des "*élites naturelles*" et des "*autorités nées*", l'avènement d'une "*génération nouvelle de la démocratie*" et d'une "*couche sociale nouvelle*" (Gambetta) ont frappé les contemporains.²² Les données rassemblées sur le statut socioprofessionnel des maires des grandes villes conduisent à nuancer ces appréciations (figure 2). Elles montrent que les changements ont été progressifs et que l'avènement de la Troisième République n'a pas provoqué un véritable bouleversement.²³ En 1897 comme en 1866, qu'ils soient nommés ou élus, les maires urbains se recrutent essentiellement dans les milieux bourgeois. Les débuts de la Troisième République ont été marqués cependant par la diminution du nombre de maires industriels, banquiers et négociants et par l'augmentation des maires exerçant des professions libérales et intellectuelles. La proportion de ces derniers reste stable jusqu'en 1914 (40% des maires environ). De 1880 à 1914, le principal

²² Daniel Halévy, *La fin des Notables*, Paris, Grasset-Livre de Poche, 1972, (première édition: 1929).

²³ Maurice Agulhon, Louis Girard et autres, déjà cité.

changement concerne la diminution des propriétaires fonciers et la progression du nombre de maires exerçant des professions salariées, progression due pour l'essentiel à l'augmentation du nombre de maires socialistes

Figure 2



Les données concernant l'appartenance sociale des conseillers municipaux sont plus directement représentatives de la sociologie du personnel politique local et des organisations politiques. Le tableau 1 présente la composition socioprofessionnelle de l'ensemble des membres des équipes radicales-socialistes élus à Toulouse entre 1888 et 1912 et des listes qui se sont présentées en 1892 et 1912. On constate que près de la moitié des 124 conseillers élus dans la période 1888-1912 appartiennent à la moyenne et petite bourgeoisie. Les négociants et commerçants constituent le groupe le plus compact (23% des élus). Les propriétaires, rentiers du sol, sont très nombreux : ils représentent une couche sociale dont l'importance est dans une ville comme Toulouse assez exceptionnelle.²⁴ Les professions libérales et intellectuelles (universitaires, journalistes), cadres et officiers retraités forment le tiers des conseillers. Les élus ouvriers et simples employés dont le nombre n'est pas négligeable, sont en grande partie des représentants de la minorité socialiste. Aucun n'a occupé des fonctions d'adjoint et leur taux de renouvellement est élevé. Les membres de l'équipe dirigeante, maires et adjoints, qui constituent le noyau stable des élus radicaux appartiennent en totalité aux diverses catégories de la moyenne et petite bourgeoisie avec cependant une assez nette surreprésentation des professions libérales et intellectuelles.²⁵ Comme l'avait remarqué Max Weber, ce sont ces professions

²⁴ Les historiens ont estimé que vers 1870, environ un cinquième de la population de Toulouse vivait - au moins en partie - des revenus de la rente foncière tirée de l'exploitation des quelques 5000 propriétés rurales qu'ils possédaient.

²⁵ Un décalage semblable est observé par Serge Berstein entre les adhérents de base des comités radicaux (dont la composition socioprofessionnelle est très proche de celle des élus communaux toulousains, la moitié

qui fournissent les compétences les plus appropriées pour conduire le processus de spécialisation et de rationalisation de l'activité politique qui marque cette période.²⁶ La composition socioprofessionnelle des listes radicales se distingue assez peu de celle des listes républicaines et conservatrices. On notera qu'en 1892, chacune de ces deux listes a son contingent d'ouvriers. Certains d'entre eux, candidats de la liste républicaine opportuniste, assument des responsabilités dans la gestion de la Bourse du Travail créée avec l'aide de la préfecture et de la municipalité. La composition des listes socialistes est sensiblement différente par la place qu'y tiennent les salariés et notamment les cols blancs (comptables, voyageurs de commerce et fonctionnaires). Ce sont eux qui occuperont lorsque les socialistes seront élus les principaux postes dirigeants.

Tableau 1 : Commune de Toulouse : appartenance sociale des candidats aux élections municipales de 1892 et 1912 et des élus municipaux entre 1888 et 1912

	Propriétaires Industriels Négociants Rentiers	Professions libérales et intellectuelles Officiers Cadres	Cadres moyens Fonctionnaires Employés, ouvriers	Autres, Inconnus Sans profession	Total
Elus 1888-1906 et 1908-1912	58	37	29	-	124
Dont adjoints	12	15	0	-	27
Listes en 1892					
Radicale	17	5	12	2	36
Républicaine	12	12	10	2	36
Droite	10	18	5	1	36
Listes en 1912					
Socialiste	10	1	21	2	36
Radicale	17	8	8	2	36
droite	19	13	2	1	36

sont des industriels, commerçants et artisans), le groupe dirigeant du parti et les parlementaires où prédominent les professions intellectuels et libérales. Serge Berstein, *Histoire du Parti radical*, vol 1, *La recherche de l'âge d'or*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980.

²⁶ Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, UGE, 1963 (1ère édit: 1919)

Comités électoraux et "entreprises politiques"

Le suffrage universel (masculin) comme procédure de désignation des conseils municipaux et de légitimation de leur pouvoir est finalement la grande innovation de la Troisième République. S'il est vrai qu'il a été introduit en 1848, ce n'est cependant que sous la Troisième République que les citoyens ont pu en faire un usage prolongé qui n'ait pas été systématiquement dénaturé par les pressions et les manipulations du pouvoir central comme ce fut le cas sous le Second Empire et l'Ordre Moral. L'instauration de la démocratie s'est accompagné de l'apparition de nouvelles pratiques politiques et notamment de ce que Max Weber a appelé l' "*entreprise politique*".

Ces "*entreprises politiques*" qui sont créées pour les luttes politiques nationales et sont orientées vers la conquête du pouvoir d'Etat jouent aussi un rôle décisif aux élections municipales et dans les processus de représentation et d'expression des intérêts collectifs en monopolisant la formation des listes, la sélection des candidats, l'élaboration des programmes et la mobilisation politique des citoyens. Le contrôle de la municipalité offre aux "*entreprises politiques*" une grande partie des moyens nécessaires à leur existence, à leur reproduction et à leur développement. A ce titre leur rôle est frappé dès l'origine d'une certaine illégitimité. Mais, même si elles en sont la face honteuse, elles n'en sont pas moins, dans les grandes villes, un rouage constitutif du fonctionnement de la démocratie communale et de l'organisation du pouvoir municipal.

C'est ce que montre le cas toulousain. Le parti radical n'est pas, à Toulouse, un « parti de notables » au sens qu'a cette notion quand on l'oppose à la notion « parti de masse ». Comme le souligne Serge Berstein, cette opposition masque plutôt qu'elle n'éclaire l'originalité de l'organisation du parti radical qui dispose d'une base militante réelle. La forme organisationnelle de cette base est le *comité*. A Toulouse, il existe des comités au niveau des quartiers ou de groupes de quartiers mais la structure la plus importante est le comité cantonal. A l'occasion des élections municipales, les comités constituent un "*comité central des quatre cantons*" dont le rôle est d'élaborer la liste définitive des candidats à partir des propositions des comités de canton. En fait cette instance ne maîtrise que très imparfaitement le processus de formation de la liste et parvient difficilement à imposer une véritable "*discipline de parti*" : à plusieurs reprises des listes radicales dissidentes formées par des personnalités évincées concurrencent la liste dressée par le comité central des quatre cantons.²⁷ Le comité central fonctionne aussi comme un comité électoral plus large regroupant des comités ou des groupements non radicaux.

²⁷ En 1884, 1888, 1892 et 1896, la liste du "comité central des quatre cantons" se voit opposer une ou deux listes dissidentes. En 1906 trois listes se disputent l'héritage du maire décédé. En 1908 et 1912 deux listes s'affrontent à nouveau : l'une émane des "militants" qui contrôlent la fédération (laquelle a remplacé le comité des quatre cantons) et l'autre est présentée par les élus, c'est-à-dire par les principales notabilités locales, sénateurs, députés et conseillers généraux. Cette liste qui reçoit l'investiture officielle du parti radical sort

L'assise territoriale de cette organisation s'enracine dans une structure urbaine où la vie de quartier reste intense. De fait les comités assument en plus de leur fonction de propagande et de mobilisation lors des campagnes électorales, un rôle plus permanent dans l'expression des besoins des quartiers et des demandes des habitants. Ce dispositif de représentation a une grande importance pour comprendre les relations de pouvoir entre le maire et les conseillers municipaux qui représentent un quartier ou un groupe de quartiers. Pour les conseillers, l'accès "individuel" aux ressources municipales est une condition indispensable pour maintenir leur implantation locale. Pour une part, la régulation des politiques locales obéit à une logique distributive (ou si l'on veut de saupoudrage) des interventions municipales entre les quartiers. Ce système rappelle bien évidemment la machine politique américaine. Mais il s'en distingue par sa forte politisation et par une utilisation sans doute moins systématique des prébendes municipales.

Il est évidemment difficile de connaître le fonctionnement concret des comités qui ne sont ni des "clubs" de notables ni des organisations de base des partis bureaucratiques de masse mais qui sont plutôt des groupements de notabilités et de militants dont la coopération est fondée autant sur des valeurs politiques communes que sur des échanges de services et des liens clientélistes. En échange de leur activité militante qui peut prendre diverses formes, les membres des comités attendent des faveurs de ceux qu'ils soutiennent.²⁸ La distribution de ces faveurs est au coeur des relations, souvent très tendues à l'heure des comptes, entre les comités et les personnalités qu'ils ont supporté, lorsque celles-ci sont élues.²⁹ Il n'est pas rare que ces conflits soient étalés au grand jour, lors de réunions publiques du conseil municipal comme en 1889 lorsque le maire excédé par la pression des *"cercles et groupes qui se réunissent en catimini aux quatre coins du Capitole"* déclare : *"ces citoyens qui se mettent à la tête des mouvements électoraux (doivent comprendre) que leur mission est terminée, qu'ils ne sauraient me forcer à exécuter leur volonté..."*. Un conseiller de la minorité socialiste intervient alors pour rappeler : *"oui il existe des cercles, le maire fait parti de l'un d'eux. Ces comités électoraux ont raison de faire des observations et de rappeler le programme car nous émanons de ces cercles"*. Et il indique ensuite que le point

nettement vainqueur en 1908 du duel qui l'oppose à la liste des "militants". Ceux-ci regroupés dans un "parti radical socialiste toulousain" représentent, sans plus de succès, une liste en 1912. Cette scission est relatée dans Daniel Bardonnnet, *Evolution de la structure du parti radical*, Paris, Domat-Montchrétien, 1960. Voir également sur le conflit entre les élus et les comités : Jacques Kayser, *Les grandes batailles du radicalisme, 1820-1901*, Paris, Rivière, 1962.

²⁸ Dans les comités, ce ne sont pas des votes qui se négocient mais une activité militante et divers soutiens. Theodore Zeldin rappelle une expérience isolée mais particulièrement pure d'"entreprise politique" : le cas de cette association qui parvint à regrouper dans le Doubs, 1600 électeurs désireux de vendre leur votes. Un marché fut conclu avec un candidat pour la somme - assez dérisoire - de 20000F.

²⁹ Voir Daniel Halevy, *La République des Comités, essai d'histoire contemporaine, 1895-1934*, Paris, Grasset, 1934, Albert Thibaudet, *La République des Professeurs*, Paris, Grasset, 1927. Thibaudet écrit : "tout député radical vous dira qu'un an avant la fin de la législature, le contrôle des comités le rend idiot".

du programme qui a été négligé est l'épuration du personnel. Un autre élu rappelle que "*de bons républicains attendent des places*". On ne peut exposer plus clairement les termes concrets de la délicate question des rapports entre les élus et les "*entreprises politiques*" ayant assurés leur élection.

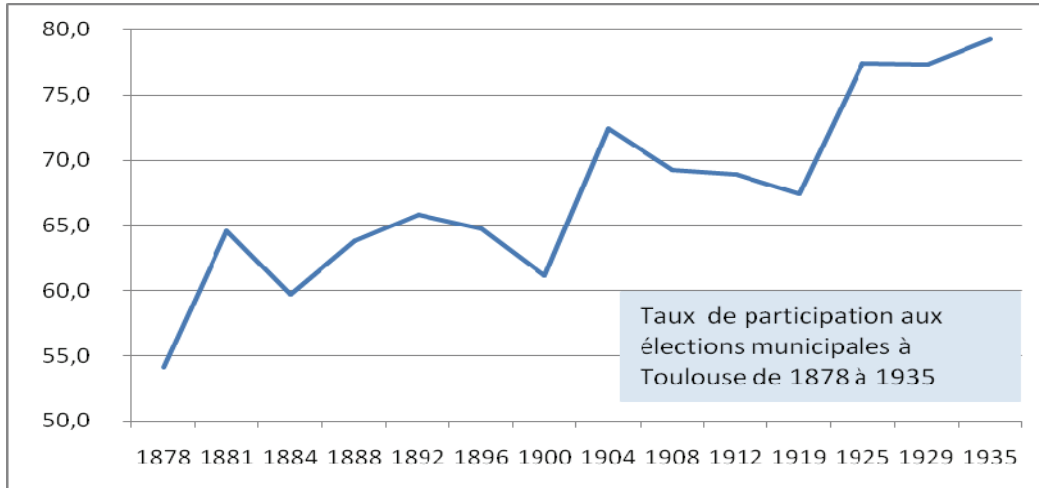
La mobilisation politique

Les comités et les personnalités qui en émanent sont la forme spécialisée des "entreprises politiques" qui interviennent dans les luttes politiques pour le contrôle de la mairie. Mais les dispositifs de mobilisation politique sont plus larges. La société locale est innervée par un très riche tissu associatif qui contribue avec une presse locale d'opinion pléthorique - quatre quotidiens et une vingtaine de publications hebdomadaires - à maintenir le niveau élevé de politisation qui semble imprégner largement toute la sociabilité locale. La fréquence des consultations instaure un climat de campagne électorale presque permanent. De 1884 à 1914, 14 élections municipales se sont tenues (8 régulières). Si on prend en compte les autres consultations, les électeurs ont été invités au moins **34 fois en 30 ans** à mettre un bulletin dans l'urne (et les élections partielles législatives et cantonales n'ont pas été décomptées).

Le taux de participation aux élections municipales permet en quelque sorte de mesurer l'efficacité globale de ce dispositif de mobilisation. De 1884 à 1914 il se situe dans une fourchette qui va de 60 à 72% (*figure 3*). Cela marque une progression sensible par rapport au niveau moyen de la participation aux élections locales organisées sous le Second Empire. Si on met à part les deux élections de 1900 (absence de liste de droite) et de 1906 (désunion du radicalisme), la tendance générale entre 1884 et 1912 est à l'augmentation de la participation. Cette évolution est plus sensible si on tient compte du fait que le nombre d'électeurs s'accroît plus vite que la population, probablement en raison du vieillissement de la population mais sans doute aussi du fait d'un taux d'inscription supérieur. Le pourcentage des inscrits dans la population totale passe de 21 % en 1865 à 25% en 1888 et à 29% en 1912. La République a élargi le cercle des toulousains participant aux élections municipales: en 1912, un toulousain sur cinq a voté contre un sur huit en 1865.³⁰ Le niveau de la participation, comparable à celui des élections municipales de 1971 à 1989, est cependant nettement inférieur à celui de l'entre-deux-guerres (77 à 79%). Une large fraction des couches les plus défavorisées de la population - probablement récemment immigrées - reste "hors jeu". La progression du parti socialiste de 1905 à 1925 s'appuiera sur la mobilisation de ces couches sociales et en particulier des habitants des nouveaux "faubourgs".

³⁰ Le taux de participation aux élections municipales à Saint-Denis, est sensiblement supérieur à celui de Toulouse (71% en 1892, 80% en 1896) Mais le taux d'inscrits sur la population est plus faible (environ 20%).

Figure 3



III - La construction d'un gouvernement municipal ³¹

Un des aspects les plus importants de la période des années 1880-1914 est sans doute **l'affirmation et la consolidation dans les grandes villes d'un véritable pouvoir municipal** ou pour reprendre un concept anglo-saxon fréquemment utilisé depuis quelques années d'un véritable gouvernement municipal. Il existe peu d'éléments qui permettent de dire s'il s'agit d'un phénomène nouveau, découlant absolument des nouvelles conditions institutionnelles et politiques créées par la Troisième République. Mais tout indique que sous le Second Empire et avant, le pouvoir local appartient au préfet. Les maires ne sont guère plus que des sous-préfets chargés de faire accepter aux notables parfois rétifs du conseil municipal les grands projets d'urbanisme « hausmanniens » décidés par les préfets.³²

³¹ Pour une comparaison entre le modèle radical-socialiste et le modèle socialiste des années 1925-40, voir mon article : Du clientélisme à la technocratie... pp 439-454.

³² Voir : André-Jean Tudesq, *De la Monarchie à la République: le maire, petit ou grand notable*, Pouvoirs, 24, 1983 pp 5-18. Maurice Agulhon, *Histoire de la France urbaine*, Tome 4, Seuil, 1983. Sur la réalisation de grands travaux hausmanniens sous le Second Empire à Toulouse : Jean Coppolani, Toulouse, Etude de géographie urbaine, Privat, 1954.

La loi municipale de 1884 fonde le pouvoir municipal sur une "magistrature mixte" qui a une double légitimité : celle que confère au maire sa position d'agent de l'Etat et celle qu'il tient de son élection au suffrage universel (masculin) indirect. Mais, dans les faits, la seule légitimité que lui reconnaît la population et dont il se prévaut publiquement est celle qu'il tient de son élection. En réalité, dans les grandes villes comme Toulouse, dans la période des années 1890-1914, la question principale du pouvoir municipal **n'est déjà plus le problème de sa légitimité démocratique**. Elle n'est pas encore le problème de sa mise en tutelle, pour des raisons financières principalement, par les bureaucraties étatiques comme ce sera le cas après 1930. S'il est vrai que le pouvoir central contrôle, interdit et limite l'action des municipalités, ce sont pourtant bien elles qui, dans les villes importantes du moins, décident, dirigent et réglementent.³³ De fait, la question principale pendant ces années, est plutôt celle de **l'organisation du gouvernement municipal** c'est-à-dire de la mise en place de processus d'expression et de traitements des besoins et des demandes, de procédures de délibération et de décision et de méthodes de gestion. Sur point, les années 1880-1910 sont une **période importante d'innovation et d'expérimentation** d'une nouvelle ingénierie organisationnelle. Celle-ci ne se limite pas à l'application des dispositions contenues dans les articles de la loi de 1884 qui définissent les rôles et pouvoirs respectifs du conseil municipal et du maire et diverses procédures de décisions ou de règles de fonctionnement mais elle est résulte d'arrangements internes liés à des rapports de force et à la confrontation de diverses stratégies de pouvoir.

En effet, l'analyse des processus décisionnels et des relations de pouvoirs (pour autant qu'on puisse les appréhender) dans le cas de Toulouse montre que le gouvernement municipal se construit à travers de multiples conflits de compétence et d'autorité entre les différents acteurs municipaux : maires, conseil municipal, commissions, "comités électoraux", cadres des services. **Deux modèles organisationnels servent de référence** : a) celui du **parlementarisme** qui s'impose alors au niveau national³⁴, b) celui d'un **pouvoir mayoral fort** organisé autour du leadership du maire. C'est ce dernier modèle qui va prévaloir, du moins pendant la période de l'hégémonie radicale et notamment pendant le mandat du second maire (1892-1905). Le maire construit progressivement son pouvoir par un quadruple processus d'autonomisation : a) en se réservant le monopole des relations avec l'Etat (au niveau des ministères et de la préfecture), b) en se dégageant de l'emprise des "comités", c) en affirmant son autorité sur les services et d) en s'efforçant de restreindre les prérogatives et les ambitions des conseillers municipaux.

Le modèle parlementaire

³³ J George affirme que le maire "*règne mais ne gouverne pas*", Histoire des maires, p 202. Cette affirmation n'est certainement pas valable pour les communes urbaines.

³⁴ Voir les remarques de Théodore Zeldin qui fournit des chiffres sur l'activité débordante et croissante de la chambre des députés et sur ses méthodes de travail.

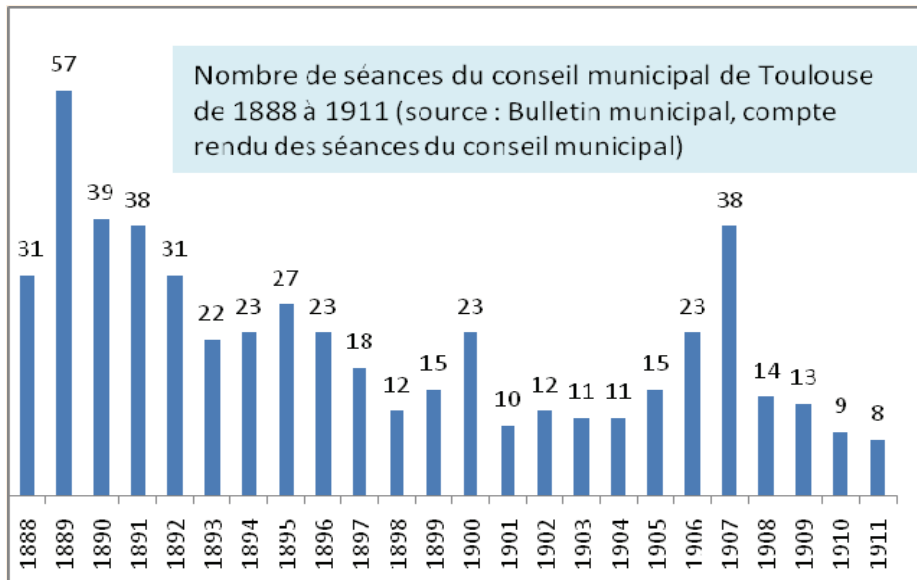
Le "parlementarisme" est certainement un modèle de référence pour les élus municipaux qui tentent d'en transposer les méthodes au conseil municipal. Celui-ci est alors, à Toulouse du moins, un organisme très actif et un véritable lieu de décision. Selon la loi, le conseil municipal doit se réunir en session publique ordinaire quatre fois par an. En réalité, la multiplication des sessions extraordinaires fait que le conseil siège, comme l'Assemblée Nationale, d'une façon quasi permanente. Lors du mandat 1888-1892, les conseillers municipaux ont été convoqués 171 fois pour des séances de deux à trois heures (le matin à 9 heures 30). Dans la seule année 1889, 57 séances ont été tenues pour examiner les 1064 affaires inscrites à l'ordre du jour. Le mois de septembre est le seul mois de l'année où le conseil n'a pas siégé. Les élus ont consacré pas moins de 4 séances à l'examen du budget primitif dont le compte rendu occupe 53 pages du Bulletin Municipal. La plupart des affaires sont longuement discutées et tranchées par des votes. Le rôle de la minorité socialiste dans l'animation des discussions est bien évidemment essentiel mais les élus radicaux ne forment pas un bloc compact et ne pratiquent pas la "discipline de vote". A plusieurs reprises le maire est mis en minorité. C'est à la suite d'un vote de ce type que le maire élu en 1888 démissionne et abandonne son écharpe. Ce vote est d'ailleurs très significatif puisqu'il concernait le versement d'une indemnité aux conseillers municipaux.³⁵

Il est vrai que la fréquence et les horaires des réunions provoquent un assez fort absentéisme: en 1889-92, près du tiers des conseillers n'assistent pas aux réunions et à plusieurs reprises celles-ci ne peuvent être tenues, le quorum de présence n'étant pas atteint. Sans doute est-ce un des motifs de la réduction du nombre des séances que montre la figure 4. En effet, le nombre de séances diminue régulièrement jusqu'en 1900 : il tombe à 67 pendant le mandat 1896-1900 puis à 39 pendant le mandat 1908-1912. Il augmentera cependant brusquement pendant le bref mandat de la première équipe municipale socialiste qui déploie une activité intense. Dans le même temps, les absences diminuent et se stabilisent à environ 7 à 9 absents par séance. Le nombre d'affaires traitées qui augmentent (1235 affaires en 1909) et reflète la croissance de l'activité municipale, alourdit les ordres du jour.

La diminution du nombre de séances du conseil municipal est un effet de la mise en place de méthodes de travail plus rationalisées après la phase d'effervescence démocratique qui suivent les grands changements politiques (1888, 1906). Mais elle s'accompagne aussi d'une réduction des débats publics et d'une progression des "réunions privées". De fait, on peut dire qu'elle manifeste un processus indiscutable de **centralisation du pouvoir municipal** dans les mains de l'équipe dirigeante et en particulier du maire.

³⁵ Jean Jaurès, éphémère adjoint à l'instruction publique, solidaire du maire, vote contre cette proposition.

Figure 4



La loi municipale prévoit la possibilité de créer pendant les sessions du conseil des commissions chargées d'étudier des questions précises. En fait, certaines commissions deviennent permanentes et leurs membres sont élus au début de chaque mandat lors de la séance d'installation du conseil municipal. Le nombre de ces commissions augmente: de trois en 1888 (finances, grands travaux, enseignement), il passe à 9 en 1900 à la suite de la création de commissions concernant l'octroi, le travail (relation avec la Bourse du travail), les fêtes, les logements insalubres, les fourneaux économiques (restaurants populaires), la dénomination des rues.

Pendant cette période, de nombreuses commissions "ad hoc" ont été créées (au moins 14 entre 1888 et 1906) pour étudier un problème précis (la hausse du prix du blé, la question des congrégations religieuses, les fraudes à l'octroi) ou la mise en place d'un équipement ou d'un service nouveau (le service d'hygiène, la construction de marchés couverts, la distribution d'eau, le ramassage des ordures ménagères, etc.). Le fonctionnement réel de ces commissions est difficile à appréhender mais il apparaît que certaines d'entre elles ont joué un rôle décisif. L'importance de ce rôle est démontrée par le fait qu'il est devenu l'enjeu de multiples conflits de pouvoir entre le maire et le conseil municipal.

L'affirmation du leadership du maire

Le maire et ses sept adjoints forment une équipe dirigeante qui est désignée alors par le terme d'"administration". La répartition des délégations donne une idée de l'importance

attachée aux divers domaines de l'action municipale. Le maire se réserve les deux secteurs clés : les finances et les grands travaux. Au premier adjoint sont confiés la police et le service incendie, au deuxième le service d'octroi et au troisième les élections et l'état civil. Ces postes sont occupés par des élus stables, très proches du maire. Les responsabilités déléguées aux quatre autres adjoints concernent l'instruction publique, le contentieux, l'Ecole des Beaux Arts et les musées, le conservatoire de musique et le théâtre lyrique. Les adjoints ont une certaine autonomie dans la gestion de leur domaine mais uniquement dans la mesure où ils ont la confiance du maire : à plusieurs reprises les conflits qui éclatent entre le maire et les adjoints sont résolus par la démission de ceux-ci.

Les rapports entre le maire et les conseillers municipaux sont l'objet d'une tension permanente dont l'enjeu est le contrôle des "ressources" qu'offre l'administration municipale en matière d'emplois, de marchés publics et de divers biens individualisables comme les secours aux indigents. La gestion du personnel, placée sous l'autorité du maire par la loi fait l'objet d'un conflit particulièrement aigu. Les conseillers ne cessent de demander la création d'une commission spéciale pour contrôler les embauches, les licenciements et les rémunérations. Le maire s'y oppose en s'appuyant sur le fameux article 88 de la loi municipale qui place le personnel sous son autorité exclusive. Pour les conseillers il s'agit d'avoir un accès direct aux ressources nécessaires à la rétribution de leur clientèle, comités ou cercles. A l'inverse pour le maire, il s'agit de se réserver l'exclusivité de la distribution des emplois, d'apparaître comme l'intermédiaire obligé et de placer ainsi les conseillers dans une situation de dépendance.

On peut accorder la même signification au conflit qui éclate à plusieurs reprises à propos du traitement des pétitions émanant de groupes d'habitants qui généralement demandent la réalisation de travaux d'entretien ou la construction d'équipements dans leur quartier. Ce n'est qu'après un vote où il est mis en minorité que le maire accepte la création d'une commission chargée d'étudier ces demandes et de décider les réponses qui doivent y être apportées. Ces pétitions - très nombreuses - étaient "introduites" par les conseillers chargés de les transmettre puis renvoyées pour examen à l'administration c'est-à-dire à l'appréciation du maire. L'enjeu du conflit est bien le contrôle des canaux d'expression et des processus de traitement des demandes et l'accès aux "ressources municipales" dans une logique clientéliste.

Diversité et hétérogénéité des services

A la fin du XIXe siècle, les municipalités des grandes villes sont des organisations importantes par leur budget et les effectifs de leur personnel. Elles sont en outre

hétérogènes par la diversité de leurs fonctions et de leurs productions.³⁶ A Toulouse, avec ses 1300 employés (en 1900), l'administration municipale est la seconde entreprise de la ville après la manufacture des tabacs (mais cette entreprise emploie surtout des femmes, c'est-à-dire des "non électeurs"). La diversité et l'hétérogénéité des emplois municipaux est très grande : la première échelle des traitements élaborée en 1914 répartit le personnel en 14 catégories qui regroupent pas moins de 146 fonctions, niveaux hiérarchiques ou métiers différents. Les services "en uniformes", police et gardes champêtres, sapeurs pompiers et employés de l'octroi occupent environ la moitié des effectifs, les services techniques environ le tiers. Le reste des effectifs travaille dans les bureaux administratifs et dans les divers services sociaux et culturels

Tableau 2 : Commune de Toulouse: répartition des effectifs du personnel communal en 1890, 1900 et 1910 (sources: annexes des budgets primitifs).

	1890	1900	1910
Administration générale	66	76	96
Services fiscaux (octroi)	302	292	382
Police	210	260	297
incendie	63	69	77
Enseignement		4	77
Culture, fêtes et sports	89	110	147
Services sociaux			24
Hygiène, cimetières, Pompes funèbres	29	41	143
Services techniques	259	402	719
Dont :			
Voirie	131	128	145
Nettoieement, ordures ménagères	11	61	357
Jardins, promenades, Espaces verts	28	60	89
Eaux et assainissement	61	113	61

L'organigramme des services municipaux distingue les services administratifs qui regroupent trois divisions (finances, administration et hygiène et assistance), elles mêmes subdivisées en bureaux. Certains services (le contentieux et l'instruction publique) sont directement rattachés au secrétaire général. La direction des travaux placée sous l'autorité de l'ingénieur en chef (qui est un ingénieur des Ponts et Chaussées détaché) comprend

³⁶ Les études sur les municipalités en tant qu'organisation sont très rares. Citons l'étude de Dominique Lorrain sur Lorient : Dominique Lorrain, **La naissance des grandes organisations publiques locales, la mairie de Lorient 1884-1990**, Paris, CEMS, texte non publié.

quatre services : éclairage, eaux et égouts, voirie, jardins et promenades. Le service de l'architecture est un service autonome : dirigé par l'architecte de la ville il comprend un bureau d'étude et un service d'entretien des bâtiments communaux.

Mais outre ces services "endivisionnés", il existe de nombreux services qui disposent d'une autonomie quasi complète. On peut citer le laboratoire municipal, l'inspection sanitaire, les archives, bibliothèques et musées, le conservatoire de musique, l'école des beaux-arts, le théâtre lyrique et bien entendu les services en uniformes, police, service incendie et octroi qui sont placés sous la double autorité du maire et du préfet. Chaque service a son organisation, sa hiérarchie, ses métiers et sa grille de salaire spécifiques. L'éventail des salaires est assez ouvert - de 1 à 10 environ - mais mis à part quelques dizaines de cadres techniques, de chefs de service et de bureau, la masse des employés - peu qualifiés - touche des rémunérations très basses, nettement inférieures à celles du secteur privé ou des services de l'Etat. Ces emplois mal payés ont également un statut très précaire. Placés sous l'autorité du maire les employés ne bénéficient d'aucune sécurité de l'emploi.

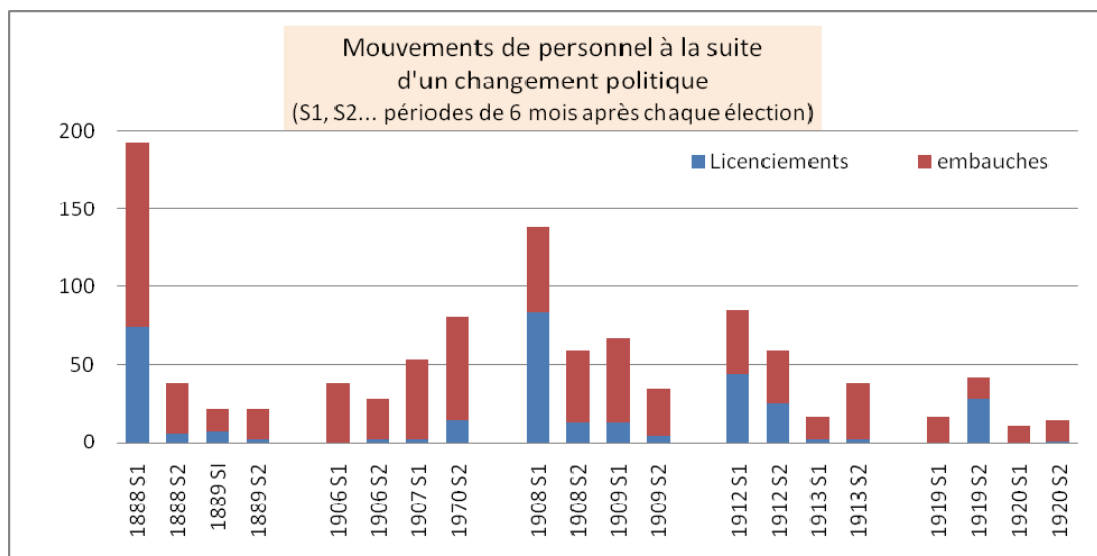
Les pratiques clientélistes

Il est évidemment difficile d'avoir une connaissance précise du fonctionnement des services municipaux.³⁷ Mais diverses indications - en particulier les informations concernant les mouvements du personnel, les conflits et scandales - montrent qu'un des aspects essentiels du fonctionnement de l'administration municipale en tant qu'organisation est la généralité des pratiques clientélistes liées à l'utilisation des "ressources municipales" par les élus. La municipalité n'est certes pas l'objet d'un pillage systématique, elle doit assumer des fonctions précises et elle est placée sous le contrôle du préfet, mais la logique dominante de son fonctionnement est de type clientéliste. Les embauches, les rémunérations, les promotions sont largement données "*à la faveur politique*" comme on dit alors, de même que les marchés publics ou la réalisation de tels ou tels travaux dans un quartier.

La figure 5 montre clairement l'existence d'importants mouvements de licenciements et d'embauches à la suite des changements politiques de 1888, 1908 et 1912.

Figure 5

³⁷ Sur cette question, voir ma thèse : *Système politico-administratif et pouvoir local*, pp 158-188.



Les licenciements touchent surtout le personnel non qualifié des services techniques mais les cadres - qui le plus souvent démissionnent avant d'être révoqués - ne sont pas épargnés. Le secrétaire général en place de 1892 et 1906 est un des principaux "militants" (ou "comitard") du radicalisme toulousain: ami personnel du maire, rédacteur en chef du "Petit Radical", il préside les réunions publiques du parti radical et semble tenir fermement à la fois les comités et l'administration municipale. La fonction de secrétaire général est alors une fonction politique qui consiste principalement à mettre l'organisation municipale au service de l'entreprise politico-électorale du radicalisme. Cette fonction se distingue nettement de celle qu'assurent l'ingénieur et l'architecte de la ville dont les positions de pouvoirs s'appuient sur des compétences techniques et des liens corporatistes avec leur milieu professionnel respectif (d'ailleurs très concurrent).

La pratique du *spoils system* génère de nombreux dysfonctionnements : le recrutement clientéliste et la chasse aux sorcières désorganisent les services, créent des hiérarchies parallèles qui entretiennent un climat de méfiance et suscitent des "scandales" à répétition (vol et diffusion de dossiers confidentiels par des employés révoqués). Le dilettantisme d'une partie du personnel et les sureffectifs alourdissent le budget de fonctionnement. De fait l'utilisation clientéliste de l'organisation municipale apparaît de plus en plus contradictoire avec l'accomplissement de ses fonctions administratives et techniques, avec une réponse efficace aux demandes sociales et avec le maintien des équilibres budgétaires au moment où apparaissent les premiers syndromes de crise financière. Ces contradictions deviennent plus aiguës encore dans les périodes d'alternance politique qui font se succéder les épurations comme à Toulouse entre 1904 et 1912.

Les prémices de la bureaucratisation

De fait, ce n'est pas par hasard si vers 1900 ces problèmes deviennent des enjeux politiques sur la scène locale comme au plan national où commencent à être débattues les questions de la fonctionnarisation des employés communaux et de la "modernisation" des services locaux.³⁸ A Toulouse ce débat est lancé au début des années 1890. Des premiers règlements partiels sont promulgués concernant le personnel du service de l'octroi et de l'Ecole des Beaux-Arts (1893) puis les bureaux administratifs (1897). Ces règlements apparaissent surtout comme un moyen pour le maire de renforcer son autorité sur les services.³⁹ La formation d'un mouvement syndical parmi les employés et le débat national qui s'instaure sur le statut des fonctionnaires place l'élaboration d'un statut de l'ensemble du personnel en tête des priorités inscrites sur l'agenda communal: en 1910, un statut très complet est discuté et voté par le conseil municipal radical. Il sera remis en cause par les élus socialistes qui promulgue en 1914 un nouveau statut accompagné d'une échelle des traitements.

Ces années marquent **un tournant capital** dans l'histoire des bureaucraties municipales.⁴⁰ Le processus de bureaucratisation va prendre le pas sur la logique clientéliste. Dans les années qui suivent la première guerre, la constitution et la reproduction d'une hégémonie locale passera désormais principalement et non exclusivement, par une gestion plus efficiente de l'appareil municipal et non par son exploitation clientéliste.

IV Gestion municipale et politiques locales

La logique politico-électorale qui caractérise le mode d'organisation et de fonctionnement des municipalités ne peut s'exercer que dans la mesure où celles-ci gèrent des budgets, des emplois, assument des fonctions sociales, produisent et distribuent des biens. Malheureusement, les connaissances concernant les gestions et les politiques municipales pendant cette période des années 1880-1914 restent encore très lacunaires.⁴¹ Les séries

³⁸ Voir l'étude de Jean-Claude Thoenig, *La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939)*, Revue française d'administration publique, 3, 1982, pp 487-517.

³⁹ Pour une étude détaillée, voir mon rapport: Jean-Yves Nevers, *Du règlement communal au statut national, les principales étapes de la mise en place d'un statut du personnel communal (1890-1952)*, Toulouse, Université de Toulouse le Mirail et CNRS, novembre 1991.

⁴⁰ Sur ce point voir mon texte: Jean-Yves Nevers, *Du clientélisme à la bureaucratie : enjeux et formes de la rationalisation dans l'administration municipale d'une grande ville de 1900 à 1940*, Cinquièmes journées de sociologie du travail, Lyon, septembre 1991. Rappelons qu'à la même époque, aux Etats-Unis se développe un vaste mouvement municipal pour réformer le gouvernement des villes et lutter contre les machines politiques.

⁴¹ Des données agrégées sur les dépenses locales ont été présentées et analysées dans : Robert Delorme et Christine André, *L'Etat et l'Economie, un essai d'interprétation de l'évolution des dépenses publiques en*

statistiques concernant les dépenses locales (communales et départementales) publiées par Robert Delorme et Christine André permettent cependant une première approche. Entre 1880 et 1914, les dépenses locales augmentent d'environ 70% entre 1880 et 1912. Leur rythme de croissance est assez faible dans la conjoncture déflationniste des années 1880-1900, il s'accélère entre 1900 et 1910 puis fléchit ensuite et devient inférieur à l'augmentation des prix.

Globalement, la croissance des dépenses locales sur l'ensemble de la période 1880-1914 marque un net ralentissement par rapport à la croissance des quatre décennies précédentes.⁴² Elle est néanmoins supérieure à l'augmentation des dépenses de l'Etat central et à l'évolution de la production intérieure brute. En 1909 les dépenses des collectivités locales représentaient 45 % de celles de l'Etat (contre 33% en 1880). Ce chiffre montre l'importance - souvent sous estimée - des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques au début du siècle (⁴³).

L'évolution des dépenses communales

L'évolution des dépenses communales de Toulouse est assez voisine de celle de l'ensemble des dépenses locales. Sur la période 1885-1915 les dépenses courantes (dépenses ordinaires et charge de la dette) augmentent d'environ 70% en francs courants.⁴⁴ Après une légère diminution entre 1885 et 1891, elles s'accroissent assez lentement jusqu'en 1905 dans une conjoncture il est vrai déflationniste (*figure 6*). Cette croissance est plus forte ensuite mais elle est pour moitié annulée par l'inflation. Après 1912, les dépenses amorcent une régression qui se poursuivra jusqu'à la fin de la guerre.

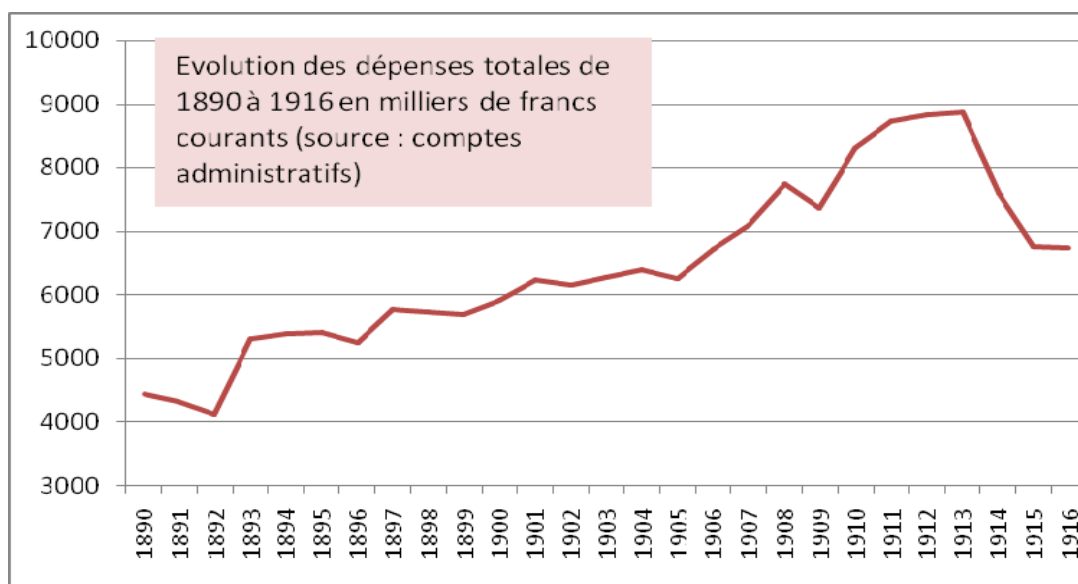
Figure 6

France, 1870-1980, Paris, Seuil, 1983, pp70-96. Jean-Pierre Brunet étudie en détail le budget de Saint-Denis (1892-96 et 1912-1940) qu'il compare aux budgets de plusieurs communes de la banlieue parisienne: Jean-Pierre Brunet, *Un demi siècle d'action municipale...* op. cit.

⁴² Les dépenses communales ont été multipliées par 6 entre 1836 et 1877. Les communes, dotées de la personnalité civile en 1831, ont vu leurs compétences élargies par les lois de 1837 et 1867. Leurs interventions se développent dans le domaine de la scolarisation, de l'assistance sociale et des grands travaux d'urbanisme. La loi Guizot (1833) met à la charge des communes le financement de l'enseignement primaire. En 1865 les communes apportent 72 % du financement public de l'enseignement primaire (l'Etat 15%, les départements, 13%). Données citées par Patrice Grevet qui indique par ailleurs que les communes (hors Paris) finançaient 32% des dépenses publiques d'assistance en 1885. Patrice Grevet, *Besoins populaires et financement public*, Paris: Editions Sociales, 1976, p 235 et p 279.

⁴³ On est loin cependant de se situer à cette époque dans le cadre de l'Etat-Providence : les dépenses locales ne représentent alors que 4,5% de la PIB (8% en 1935, 9% en 1974) et celles de l'Etat central guère plus de 10% (22% en 1935 et 42% en 1974 avec la sécurité sociale).

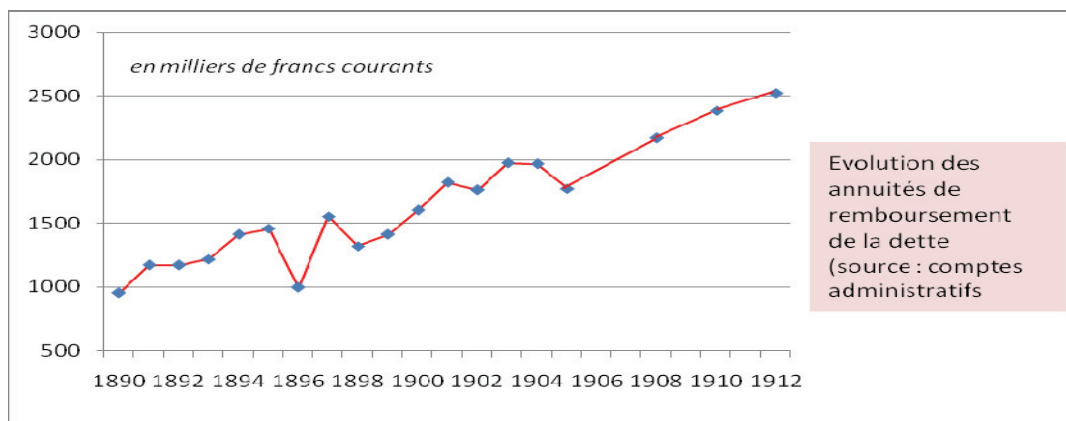
⁴⁴ A Saint-Denis, les dépenses ordinaires augmentent de 99% entre 1890 et 1914. L'augmentation est surtout très forte de 1898 à 1910. Cependant compte tenu la croissance très forte de la population de cette commune l'augmentation des dépenses par habitants est moins élevée qu'à Toulouse. Voir Jean-Pierre Brunet, *un demi-siècle de gestion municipale...* pp 216-220.



L'évolution des dépenses supplémentaires (qui sont pour l'essentiel des dépenses d'investissement) est plus chaotique, elle obéit pour une part au cycle électoral de la réalisation des programmes communaux. On peut observer cependant une tendance à la réduction de ces dépenses après 1904 : pendant les deux mandats de 1896 à 1904 le montant des dépenses supplémentaires cumulées s'élève à 22,7 millions contre 16,2 millions pour les deux mandats de 1904 à 1912.

Jusqu'en 1900 environ, la croissance des dépenses courantes ne correspond pas vraiment à un élargissement significatif de l'interventionnisme municipal en matière de services urbains. Elle dépend pour une large part de **l'évolution de la charge de la dette**. Celle-ci s'accroît de 93% entre 1890 et 1905 contre 26% pour les dépenses ordinaires. Le poids de la dette s'alourdit considérablement, elle absorbe près de 30% des ressources totales hors emprunts en 1905 contre 22% en 1890. Cette charge qui reste à peu près constante jusqu'en 1914 est la conséquence de la politique d'investissement assez vigoureuse menée sous les mandats du second maire radical-socialiste Honoré Serres, en particulier dans le domaine des grands travaux d'urbanisme.

Figure 10



Une évaluation de la répartition des dépenses d'équipement réalisées de 1890 à 1905 montre en effet que près du quart des dépenses a été consacré au financement d'opération d'urbanisme de type "haussmannien", opérations destinées à compléter celles qui avaient été commencées sous le Second Empire (tableau 3). Les autres grandes dépenses d'équipement concernent les équipements scolaires et universitaires et la construction pour le compte de l'Etat d'une caserne (équipement très recherché) et d'une poste centrale. On remarque que la municipalité a investi presque autant dans la construction de locaux universitaires que dans les écoles primaires.

Tableau 3. Commune de Toulouse : répartition des dépenses d'équipement réalisée de 1890 à 1905 (source : comptes administratifs, dépenses supplémentaires, financement des travaux neufs ou grosses réparations, le remboursement de la dette qui figure en dépenses extraordinaire est exclu ainsi que les dépenses courantes d'entretien inscrites au budget ordinaire).

Réseaux (eau, égouts)	12.7
Voirie et urbanisme	32.6
dont grands travaux de voirie	25.6
Bâtiments communaux	14.9
Bâtiments pour l'Etat (casernes, postes)	12
Equipements scolaires	18.7
dont primaires	8.8
secondaires	2.1
universités	7.7
Equipements culturels et sportifs	7.8
Equipements sociaux	1.4
	100
Total des dépenses ventilées : 29 038 000 F soit en moyenne annuelle : 1 814 875 F	

Après 1900 et surtout 1905, la croissance des dépenses courantes traduit le développement de nouveaux services et de nouvelles charges de fonctionnement. Les effectifs du personnel

communal connaissent une assez forte progression. La municipalité crée 70 emplois nouveaux par an entre 1900 et 1910. Deux secteurs "tirent" la croissance des dépenses ordinaires : le service des travaux dont les dépenses sont multipliées par 2,1 et l'aide sociale dont l'augmentation est la conséquence des lois sociales de 1905 qui mettent à la charge des communes l'assistance aux vieillards et aux infirmes nécessiteux (*tableaux 2 et 4*). Quant à l'augmentation des dépenses du service des travaux, elle est la conséquence pour une part de l'extension de l'urbanisation mais surtout de la création d'un service du nettoyage en 1892 et d'un service de ramassage des ordures ménagères en 1905. Près de la moitié des 900 emplois créés entre 1890 et 1910 l'ont été dans ces services. Il faut mentionner la création de quelques nouveaux services : deux "fourneaux économiques" (restaurants populaires), un service des Pompes Funèbres (en 1905) qui occupent une centaine d'employés et un bureau d'hygiène (1907). Les dépenses d'enseignements sont stables : dans ce domaine, la pression des besoins s'est relâchée du fait de la quasi stagnation démographique de la ville. Des postes d'instituteurs (auxquels la mairie verse une indemnité de logement) ont même été supprimés. Même si la municipalité a construit quelques groupes scolaires pour remplacer des locaux vétustes qu'elle louait, la politique municipale radicale-socialiste ne se traduit pas par des interventions très significatives dans un domaine qui pourtant reçoit dans les discours des élus un traitement privilégié.

Tableau 4. Répartition des dépenses ordinaires à Toulouse en 1890 et 1905. (Source : comptes administratifs de 1890 et 1905)

	1890	1905
Services administratifs généraux et entretien des bâtiments communaux	16.7	13.4
Service fiscal de l'octroi	14.6	15.7
Police (police urbaine et gardes champêtres)	8.8	10.1
Service d'incendie	1.7	2.8
Enseignement (Ecoles primaires, internat des lycées)	17.3	12
Culture (Ecole des Beaux-Arts, Conservatoire, Théâtre, Opéra)	10.1	8.9
Aide sociale (contingent obligatoire, services sociaux, secours divers)	12	12.2
Services techniques (voirie, promenade, éclairage, eau, assainissement, jardins et promenades)	18.1	23.3
Total	100	100
Total en francs courants	3 646 000	4 331 000

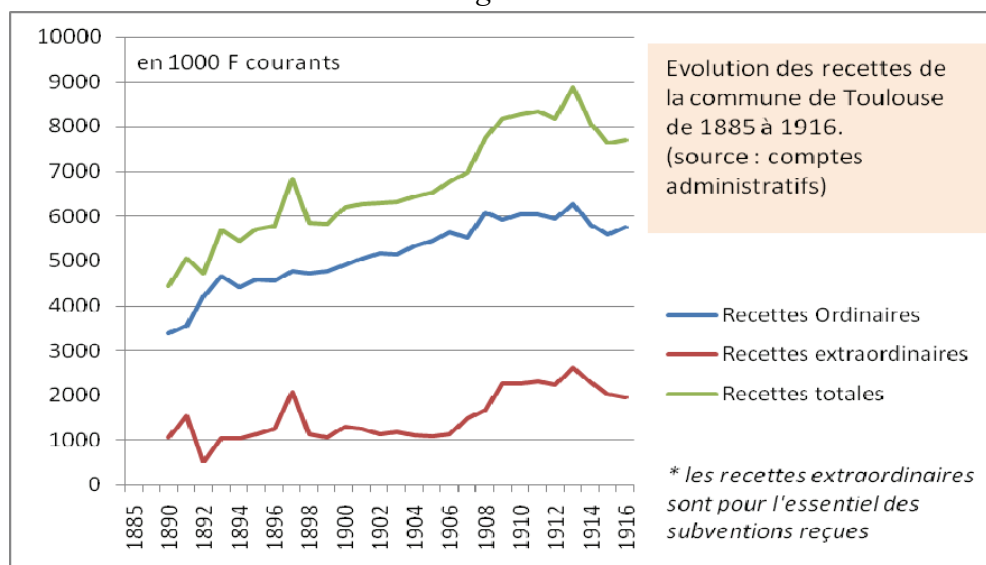
D'une façon générale, la période des années 1880 et 1914 **n'apparaît pas comme une période très dynamique ni innovatrice** en ce qui concerne les réalisations municipales.

C'est particulièrement vrai dans le domaine de la politique urbaine, scolaire et culturelle où les réalisations de la municipalité ne font que prolonger les projets antérieurs. D'autres indications, notamment l'étude de Jean-Pierre Brunet sur Saint-Denis, conduisent au même constat.⁴⁵ Une des principales causes de ce dynamisme modéré tient à des contraintes liées à la nature des ressources locales.

La contrainte des ressources

Si on en juge par le cas de Toulouse, un des enjeux décisifs des politiques locales pendant cette période concerne en effet les contraintes de ressource. Ces contraintes sont de deux ordres. En premier lieu, la tutelle de l'Etat s'exerce sur les trois grandes ressources des villes: l'accès à des ressources supplémentaires dépend en effet des autorisations étatiques qu'il s'agisse de l'augmentation des droits d'octroi, de la création de nouveaux centimes additionnels ou de la réalisation des emprunts. L'Etat distribue en outre des subventions d'équipement pour certains programmes mais cette ressource ne représente qu'un apport limité dans les villes (⁴⁶).

Figure 7



Mais il ne semble pas que la tutelle étatique - du moins à Toulouse - s'exerce dans le sens d'une limitation volontaire et systématique des ressources locales. **Les restrictions**

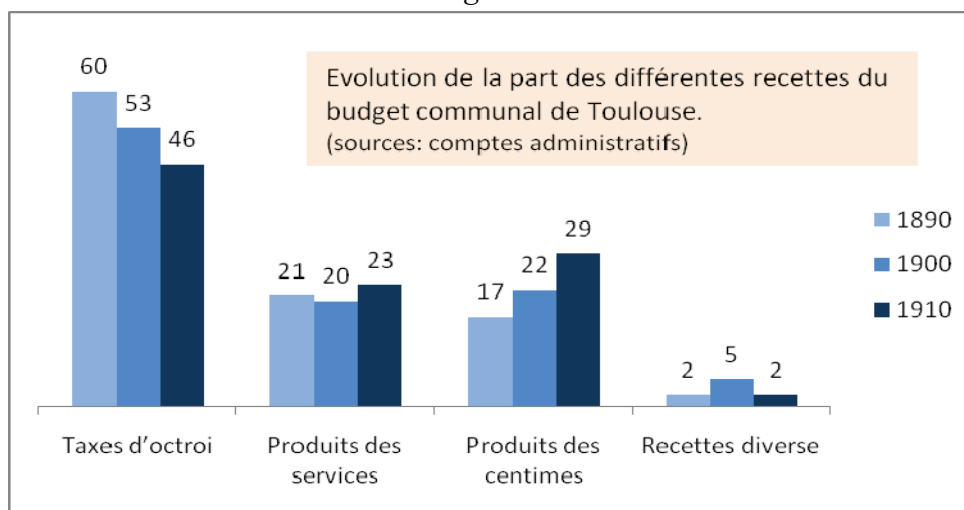
⁴⁵ Jean-Pierre Brunet fait un constat d'échec sur la première expérience socialiste (1892-1896) et affirme que la politique des équipes radicales qui suivent "se caractérise par un immobilisme complet et leur gestion budgétaire... ne traduit aucune espèce d'innovation". Jean-pierre Brunet, un demi siècle d'action municipale... op. cit. (p77).

⁴⁶ Sur ce point : l'étude de Jean-Claude Thoenig, *Le marché politique et l'allocation bureaucratique des subventions...* Quelques indications dans Théodore Zeldin, *Histoire des passions françaises*, tome 4, pp 191-192.

concernent surtout les emprunts et sont le fait du Crédit Foncier qui devant l'endettement et les retards de paiement de la dette (utilisés pour équilibrer le budget) refuse de nouveaux prêts à la ville qui doit se tourner alors vers d'autres organismes : sociétés d'assurance et mutuelles ouvrières.

En réalité, la contrainte la plus lourde tient à la rigidité de la principale ressource communale, **l'octroi**, par rapport à l'évolution de la situation économique. Les taxes d'octroi, qui représentaient en 1890, 60% des ressources hors emprunts. Ces taxes étaient perçues sur les produits importés dans la ville en fonction de divers tarifs fixes et non en pourcentage du prix des produits (75% concernaient les boissons et les comestibles). Le produit de l'octroi évoluait par conséquent - sauf réajustement des tarifs - en fonction du volume de la consommation et non de sa valeur réelle. Dans une conjoncture de baisse des prix, le poids des taxes s'alourdissait pour les consommateurs, en particulier pour les couches les plus défavorisées, rendant les taxes très impopulaires et remettant à l'ordre du jour la vieille revendication de la suppression de l'octroi. C'est le cas en 1888 - les radicaux présente un projet qu'ils abandonnent très vite - et en 1906 lorsque la suppression de l'octroi devient un des principaux enjeux de la politique locale et qu'elle est mise à l'étude après la première victoire du parti socialiste. Dans les périodes d'inflation le produit de l'octroi diminuait relativement aux prix et au coût déjà très élevé de la perception des taxes (près de 20% du produit). Dans la conjoncture 1905-1912 les recettes de l'octroi stagnent alors que s'accélère la croissance des dépenses courantes (voir figure 7). Un réajustement des tarifs est rendu impossible ou difficile en raison de l'impopularité de la taxe.

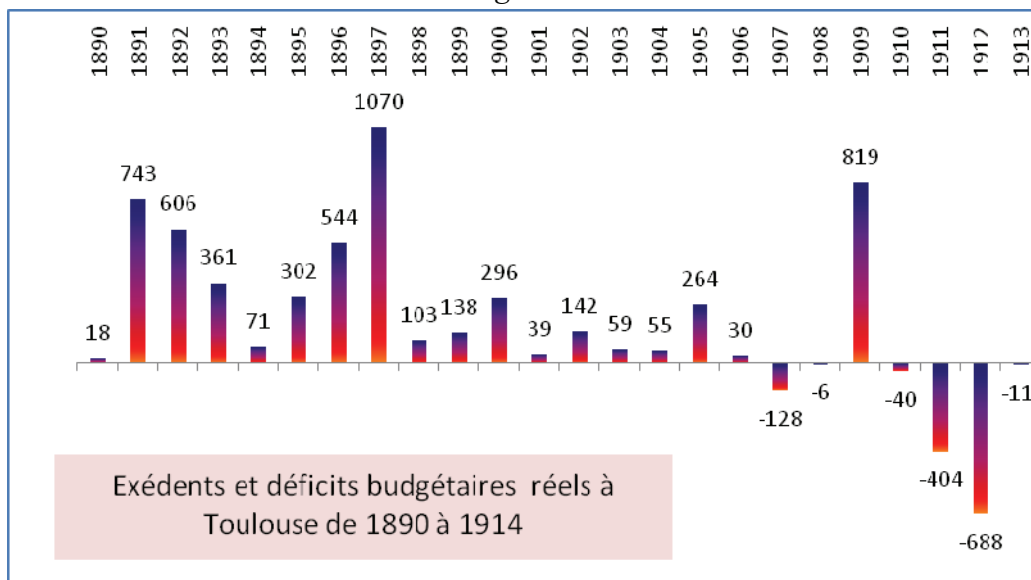
Figure 8



Là est la véritable origine de la **crise des finances locales** qui s'amorce vers 1905. A partir de 1907, le budget présente un déficit réel qui devient très important en 1911 et 1912. De fait la municipalité doit recourir à la fiscalité directe destinée jusqu'alors à couvrir des dépenses courantes spécifiques (centimes "ordinaires") ou le remboursement de certains emprunts (centimes extraordinaires). En 1908 le conseil municipal doit se résoudre à voter ses premiers "*centimes additionnels pour insuffisance de ressources au budget ordinaire*". De nouveaux centimes de ce type seront votés à partir de 1912 presque chaque année si bien que dès avant la première guerre le système fiscal local est profondément modifié: après la guerre le produit des centimes remplace l'octroi comme principale source de revenu.

Ces modifications expriment un changement capital dans la répartition des charges locales entre les différentes catégories de contribuables, changement qui est une des clés de l'analyse des enjeux et de la dynamique des luttes politiques locales. La scission entre radicalisme et socialisme se nourrit notamment de l'approfondissement d'une opposition entre les intérêts fiscaux de la petite bourgeoisie rentière et commerçante, très hostile à la fiscalité directe qui frappe les patrimoines, et ceux des couches populaires salariées très hostiles à l'octroi qui frappe la consommation ordinaire.

Figure 9



Conclusion

Si l'on en juge par les observations faites sur Toulouse, la Belle Epoque, prise dans un sens assez large qui englobe les deux décennies du tournant du siècle (1890-1910) a été une période importante dans l'histoire des municipalités urbaines. Ce ne fut certes pas du point de vue de la gestion municipale, l'« âge d'or » évoqué par certains ni une époque d'impuissance et de stagnation mais plutôt une période de transition politique et organisationnelle où ont émergé de nouveaux enjeux, de nouveaux conflits et de nouvelles conceptions de la gestion municipale.

La « grande charte des communes » votées en 1884 avait consacré une certaine décentralisation dans laquelle une forme de démocratie communale, politisée et « partisane », a pu s'épanouir et un nouveau mode de gouvernement municipal a pu s'affirmer non sans hésiter entre un modèle fortement centralisé autour du leadership mayoral et un modèle « parlementaire » dominé par le conseil municipal et les commissions. Après la période de tension qui a précédé et suivi la chute du Second Empire, les rapports entre le pouvoir central et les municipalités urbaines sont entrés dans une phase de stabilisation et de « normalisation ». Les luttes municipales, sur-politisées dans les années 1870-80 par la question du régime politique (pour ou contre la République) s'apaisent sans se dépolitiser et se déplacent vers des enjeux plus locaux, plus directement liés aux conditions de vie urbaines, aux problèmes d'équipement posés par la croissance des faubourgs et des banlieues, ce qui amène le mouvement ouvrier à s'y impliquer d'une façon plus pragmatique. Dans nombre de villes, y compris dans les villes peu industrialisées comme Toulouse, en moins d'une décennie, le parti socialiste s'impose comme une alternative jeune et novatrice au républicanisme modéré ou radical, divisé et vieillissant. Mais, ce qui est probablement le plus représentatif de la nouvelle « question municipale » tient à l'amorce d'un processus de modernisation organisationnelle de l'administration municipale. L'étude du cas de Toulouse montre clairement les limites d'une forme d'organisation pré-bureaucratique, fondée sur le clientélisme et le dilettantisme, face aux nouveaux enjeux de la gestion municipale. Dès les années 1900, s'instaure un débat sur la question des réformes de l'organisation des services, le statut du personnel, les modes de recrutement et les qualifications. Des solutions allant dans le sens de la rationalisation et de la fonctionnarisation, figure contemporaine de la modernité, sont proposées, non sans succès par un groupe d'élus « réformateurs » et par les syndicats d'employés communaux. La Belle Epoque est aussi, pour les municipalités urbaines, une période de transition dans les budgets communaux. Les équilibres budgétaires strictement surveillés et encadrés par l'Etat et le système fiscal, fondé principalement sur un impôt local qui pèse sur la consommation, l'octroi, sont mis à mal après 1900 par l'inflation et les protestations contre la « vie chère ». Face aux tensions financières et aux besoins de

financements supplémentaires, des solutions émergent. Certaines sont parfois mises en œuvre dès les années 1900, facilitées par le relâchement de la tutelle étatique, comme le recours plus audacieux à l'emprunt et le vote de centimes additionnels, taxes assises sur le foncier, l'immobilier et les activités économiques ; d'autres solutions attendront longtemps leur application comme le remplacement de l'octroi, coûteusement et inutilement maintenus jusqu'en 1941. La guerre modifie brutalement la situation : les dépenses d'équipements sont gelées à leur plus bas niveau, la stagnation des recettes et l'inflation galopante creuse des déficits de plus en plus considérables, comblés par des emprunts. La municipalité ne retrouvera qu'en 1925 environ une capacité réelle d'action.

Il est évidemment impossible de dire dans quelle mesure les indications qui ressortent de l'étude de la municipalité de Toulouse sont généralisables à l'ensemble des grandes villes ou de porter une appréciation tranchée sur les aspects originaux de la gestion municipale des équipes radicales-socialistes toulousaines pendant cette période.⁴⁷ Quelle était à cette époque l'ampleur et la nature des différences entre les villes du point de vue de l'organisation et du fonctionnement de leur gouvernement municipal et des politiques locales ? Quel rôle avait l'appartenance politique des équipes, la configuration locale des rapports sociaux, les traditions culturelles et les déterminants économiques et démographiques dans la différenciation des gestions municipales ? Autant de questions auxquelles seules des recherches comparatives systématiques pourront apporter des réponses.

⁴⁷ Jean-Pierre Brunet adopte deux méthodes pour évaluer la spécificité "socialiste" de la gestion municipale à Saint-Denis: une comparaison avec quelques communes d'autres tendances politiques et une confrontation avec les objectifs affichés dans les programmes municipaux.