

Et le maire devint l'élu... de tous !

Il y a cent vingt ans, la loi du 5 avril 1884 faisait entrer le suffrage universel dans les mairies.
Un véritable pari en faveur de la démocratie locale.

Jean-Luc Bœuf

Maître de conférences à l'Institut
d'études politiques de Paris

Le 7 septembre 1789, le député du tiers état Sieyès lance un appel pathétique à une Assemblée constituante inquiète de l'anarchie et de la paralysie administrative : « *Qu'il soit nommé dans la journée un comité de trois personnes pour présenter le plus tôt possible un plan de municipalités.* » Quelques semaines plus tard, le découpage des 44 000 communes de France est opéré¹. Il pèse encore sur notre vie administrative !

A la tête des assemblées locales : des représentants élus, même à Paris... Mais ce triomphe de la démocratie locale est éphémère. Les épisodes de 1792-1793 (commune insurrectionnelle de Paris et émeutes en province) conduisent en effet au décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) qui suspend les assemblées élues. Il faudra donc attendre près d'un siècle pour que le maire exerce véritablement les pouvoirs que nous lui connaissons aujourd'hui.

Par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), Bonaparte rétablit les municipalités, mais les maires sont désormais nommés et soumis à l'étroite tutelle des préfets.



Un bureau de vote lors des élections municipales de 1912.

C. Branger/Roger-Vollet

Pendant toute la première moitié du XIX^e siècle, les municipalités resteront une simple courroie de transmission du pouvoir, même si Louis-Philippe rétablit en 1831 l'élection des conseils municipaux au suffrage censitaire ; le maire est quant à lui toujours nommé par le pouvoir central.

Sous le Second Empire, la revendication d'une véritable décentralisation municipale apparaît comme une priorité pour les républicains. En 1865, le « programme de Nancy » pose les bases d'une république décentralisée, compromis entre les libertés communales et le pouvoir préfectoral. Les partisans de Léon Gambetta ont, quant à eux, concocté en 1869

NOTE

1. Le nombre des communes a depuis été ramené à 36 500.



Cl. Heringue/Repro/Collet

Le maire est un maillon essentiel de la république. Ci-dessus : le « banquet des 100 000 maires » organisé par le président Loubet en 1900. Ci-dessous : Benoîte Taffin, maire du II^e arrondissement de Paris en 1989.

le « programme de Belleville », aux conclusions nettement radicales.

Il faudra cependant attendre le 5 avril 1884, soit près de dix ans après la mise en place des institutions de la III^e République, en 1875, pour que la « loi sur l'organisation municipale » soit promulguée et que des pouvoirs plus larges soient accordés aux maires.

La gestion municipale : une école de la vie politique

C'est que l'image même de ces derniers est altérée. Ils souffrent d'une absence de légitimité ; instrumentalisés par le préfet, ils sont méprisés par les notables. Flaubert ne déclare-t-il pas dans son *Dictionnaire des idées reçues* à propos des maires qu'il faut « toujours les tourner en ridicule » ?

En outre, le souvenir de la Commune de Paris (1871) demeure vif. On se méfie de la démocratie locale.

En 1877 cependant, Jules Ferry affirme qu'il « appartient au gouvernement républicain de relever la dignité et d'accroître l'indépendance des assemblées municipales »². Il propose un cadre de fonctionnement simple : « Le conseil municipal délibère, le maire exécute : la commune n'a pas besoin d'un organisme plus compliqué. »

Et de préciser : « Nous voulons que les conseils municipaux consti-



Cl. Pierre Verdoy/AFIP

tuent désormais un véritable pouvoir délibératif, au lieu d'en faire je ne sais quels délégués administratifs, chargés d'une besogne rigoureusement limitée, n'ayant ni le pouvoir de disposer de leur temps, ni la latitude d'ouvrir leurs portes au public. »

Un projet de loi est déposé en ce sens au début des années 1880. Majoritaires, les partisans de la décentralisation sont cependant divisés. Du coup, le projet, défendu par le ministre de l'Intérieur, le radical Goblet, est rapidement amputé de ses propositions les plus audacieuses.

Le décès accidentel de Goblet et les prudenances de son successeur face aux risques d'« anarchie » auxquels conduirait une décentralisa-

tion mal contrôlée ralentissent le projet. C'est finalement le retour au pouvoir de Jules Ferry, en 1883, avec Waldeck-Rousseau à l'Intérieur, qui va se révéler déterminant.

Qu'on ne s'y trompe pas : dans l'esprit de ces républicains convaincus, il ne s'agit pas seulement d'organiser des élections locales, mais bel et bien de susciter, dans chaque commune, de véritables débats publics. Ainsi, s'enthousiasme Waldeck-Rousseau, « le choix, qui sera fait par les électeurs municipaux, deviendra de plus en plus éclairé au fur et à mesure que le suffrage universel, au lieu de se borner à cette opération rudimentaire qui consiste à choisir des candidats, s'habitue davantage à suivre les délibérations de ceux qu'il aura choisis et se tiendra plus exactement au courant des affaires de la commune ».

La loi est votée le 5 avril 1884. Il aura ainsi fallu près d'un siècle pour que « le maire devienne ce que 1789 avait souhaité qu'il fût », pour reprendre la formule de Maurice Agulhon³.

Cette élection des conseils municipaux et des maires au suffrage universel est une véritable révolution. Elle contribue à mettre fin au pouvoir des notables traditionnels sur les communes. Et facilite l'entrée dans la vie politique active de nouvelles couches de la population.

On l'a parfois oublié : la République « opportuniste » a donc fait le pari de la démocratie locale. De la multitude des élus doit sortir l'esprit républicain. La gestion municipale est aussi une école de la vie politique qui, pour beaucoup, marque le début d'une ascension politique consacrée par le « scrutin d'arrondissement », véritable socle électoral de la III^e République. Ce principe républicain de l'élection au suffrage universel ne sera remis en cause que sous Vichy.

Le maire est celui qui met en quelque sorte en musique l'esprit républicain. Les deux Expositions universelles de 1889 et de 1900 sont l'occasion pour les présidents de la République Sadi Carnot et Émile Loubet d'inviter tous les maires de France à de monumentaux banquets. Dans le palais de l'industrie de l'Exposition universelle de 1889, ils sont plus de 13 000 à être rassemblés. Onze ans

plus tard, ils sont 22 000 à l'occasion du « banquet des 100 000 maires ».

La loi du 5 avril 1884 donne au conseil municipal le droit de régir par ses délibérations les affaires de la commune. Elle décide également que toute commune doit se doter d'un hôtel de ville dans lequel trône bientôt la figure de Marianne.

La mairie s'affirme dès lors comme un lieu d'enracinement du modèle républicain, comme un foyer de vie et d'éducation politique, tout particulièrement dans le monde rural. Elle participe à la sécularisation de la vie et de l'espace publics locaux. Aux côtés des conseillers généraux, les élus municipaux deviennent bientôt une force politique.

Réglementation des débits de boissons, entretien des églises

Le maire va être amené à intervenir sur un nombre de sujets toujours croissant de la vie locale : lui incombent la construction des écoles aussi bien que la réglementation des débits de boissons, l'intervention dans la vie économique locale ou l'entretien des édifices culturels, dont la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 lui confie la charge. A tous les événements clés de la vie locale, il va progressivement imposer sa présence et sa légitimité. Un des points culminants en sera certainement les cérémonies patriotiques du 11-Novembre autour de monuments aux morts – dont la diversité montre clairement la vigueur des personnalités locales.

Loi de compromis, certes en deçà de ce que laissait augurer la vigueur des critiques contre le centralisme jacobin impérial, le texte de 1884 attendra près d'un siècle, et les lois Defferre de décentralisation en 1982-1983, pour être relayé et amplifié.

Reste que la décentralisation pragmatique inhérente à la loi du 5 avril est bien une victoire politique des républicains opportunistes. Si son élaboration s'inscrit dans le contexte singulier qui a présidé à la fondation de la III^e République, elle a, par sa longévité, contribué à la consolidation du modèle républicain. ■

NOTES

2. J. Ferry, rapport du 26 mars 1877, repris dans *La République des citoyens*, Paris, Imprimerie nationale, t. I, 1996.

3. Cf. Maurice Agulhon, « La mairie », Pierre Nora (dir.), *Les Lieux de mémoire*, T. I, *La République*, Paris, Gallimard, 1984, pp. 167-193.