



**HAL**  
open science

# Le maire urbain et sa charge municipale : une histoire de métier, de protocole, d'ordre et d'affect (années 1880-1930)

Emmanuel Bellanger

## ► To cite this version:

Emmanuel Bellanger. Le maire urbain et sa charge municipale : une histoire de métier, de protocole, d'ordre et d'affect (années 1880-1930). Emmanuel BELLANGER, Thibault TELLIER, Loïc VADELORGE, Danièle VOLDMAN et Charlotte VORMS (dir.), Genres urbains, Grane, Créaphis, 2019, Créaphis, pp.208-219, 2019. halshs-02187447

**HAL Id: halshs-02187447**

**<https://shs.hal.science/halshs-02187447>**

Submitted on 17 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Le maire urbain et sa charge municipale : une histoire de métier, de protocole, d'ordre et d'affect (années 1880-1930)

Emmanuel Bellanger

Pour citer, source : Emmanuel Bellanger, « Le maire et sa “charge municipale” : une histoire de métier, de protocole et d'affect (années 1880-1930) », in *Genres urbains*, Créaphis, 2019.

Le 27 mars 2018, Stéphane Gagnon annonce aux membres de son conseil municipal qu'il se démet de ses fonctions de maire de Sevrans, ville de l'emblématique Seine-Saint-Denis. Cette décision a une résonance médiatique. Elle est motivée par un constat amer, celui de l'enlèvement des quartiers populaires dans ce qu'il est coutumier de nommer la « crise des banlieues ». Confronté chaque jour, durant près de vingt années à la paupérisation et aux violences sociales et urbaines, le maire éprouve un sentiment d'impuissance et d'abandon. Dans son discours, l'élu accuse l'État d'inertie face à l'enracinement des inégalités et l'isolement des zones de relégation dont sa ville est l'un des symboles. Mais ce qui retient l'attention, c'est davantage le poids de la déception, de l'amertume, du découragement d'un maire dont la vocation est, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'incarner et de gouverner la proximité<sup>1</sup> : « Je suis usé par la fonction et par les blocages qui viennent d'en haut » se confie ainsi Stéphane Gagnon à un journaliste de l'AFP en pointant les conséquences du désengagement de l'État amorcé depuis quatre décennies<sup>2</sup>.

La trajectoire politique de cet élu est liée à l'histoire de la banlieue rouge et du communisme municipal. Maire depuis 2001, dynamique et ambitieux, Stéphane Gagnon s'est rallié à l'écologie politique en 2009 après avoir quitté le parti communiste. Élection après élections, le militant investit la scène municipale, départementale, métropolitaine et régionale et devient vite une personnalité publique que les médias associent à un maire qui s'est « sacrifié » pour son territoire en se lançant dans une « grève de la faim » en vue d'obtenir des dotations financières supplémentaires pour sa cité<sup>3</sup>. En 2018, l'élu de Sevrans jette pourtant l'éponge. Pour l'analyste, ce moment révèle l'implication intime et l'exposition personnelle qu'induit le travail municipal dans des territoires soumis au changement social et aux fractures territoriales.

La mise à l'épreuve d'un maire d'une banlieue populaire n'est, certes, pas le reflet de l'expérience municipale de la majorité des édiles de France dont plus des trois quarts vivent dans des communes de moins de 1 000 habitants. Pour autant, depuis la Troisième République, en banlieue comme dans les villages de campagnes, le maire est investi d'un rôle social, symbolique et politique. Il personnifie la fonction publique la plus familière car la plus proche de ses administrés. Son autorité s'inscrit dans la tradition du magistrat des notables du premier XIX<sup>e</sup> siècle qui, à l'époque du régime censitaire, avaient déjà pour mission de représenter un territoire et d'incarner les intérêts d'une communauté municipale<sup>4</sup>. Cette

---

<sup>1</sup> Emmanuel Bellanger, *Gouverner la « proximité » : jalons pour une histoire politique et sociale de la France des villes (1880-1980)*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Paris Est, 2016.

<sup>2</sup> *Libération* du 27 mars 2018.

<sup>3</sup> *Le Parisien.fr* du 15 novembre 2012.

<sup>4</sup> Louis Girard, « Des notables, les conseillers généraux », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 24, n°2, 1969, p. 483-488.

« familiarité », décrite par l'historien Maurice Agulhon, a placé le maire au cœur de la sociabilité, républicaine et protocolaire. Elle a fait du magistrat communal une personnalité « sympathique » et de sa mairie, une institution du quotidien<sup>5</sup>. Cette empathie populaire à l'endroit de cette personnalité connue de tous peut naturellement se transformer en animosité et devenir le théâtre d'une histoire des émotions en politique et des politiques<sup>6</sup>.

En mobilisant et croisant les récits de vie, les archives des institutions municipales et celles de leurs associations d'élus, s'esquissent les contours, de l'engagement mayoral et de ses implications en milieu urbain. Ces sources soulignent la portée légitimante de la fonction de maire, le poids des responsabilités et la dimension sensible d'une vocation devenue un métier, exposé aux attentes de ceux qui ont élu leur maire, qui l'ont honoré mais qui peuvent aussi l'abhorrer.

## **De la dignité municipale au métier : surveiller, protéger, appliquer**

Dans l'histoire de la France municipale, la Troisième République est une période d'épanouissement et de valorisation de la figure du maire que la loi du 28 mars 1882 a rendu éligible. La pratique édilitaire et les politiques locales, de la Belle Époque à la fin des années 1930, mettent en lumière l'importance de la médiation sociale que les magistrats communaux assurent dans un État nation en profonde mutation sous l'effet de l'exode rural, de l'industrialisation, de la tertiarisation de l'économie des villes et de l'urbanisation, ségréguée et polarisée. Confronté à la pression urbaine et aux manifestations, subversives et organisées, de contestation du régime, républicain et capitaliste, l'État ne peut accomplir seul ses missions de contrôle et de pacification du pays. Le recours aux élus locaux lui est indispensable.

Pour mieux associer les maires à leurs politiques, les pouvoirs publics et leur bras préfectoral leur reconnaissent des droits et des prérogatives, étendus, codifiés et inscrits dans les chartes municipale et intercommunale des 5 avril 1884 et 22 mars 1890<sup>7</sup>. Le magistrat, représentant les communes de France consacrées par la Constituante, devient ainsi dès la Révolution, un officier de « police municipale » et de « police rurale », assurant, par arrêté du maire, la tranquillité publique, la sûreté des personnes et la préservation des biens<sup>8</sup>. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, l'ordre politique est un ordre municipal qui place les pouvoirs du maire au cœur des dispositifs de surveillance, de médiation et de neutralisation des tensions qui animent les sociétés urbaines<sup>9</sup>. Protéger les siens des calamités ou des violences insurrectionnelles, veiller à leur approvisionnement en temps de pénurie ou de guerre, confèrent à l'édile une fonction de la plus haute importance, celle d'un protecteur, responsable du bien-être de la communauté qu'il est en charre chargé d'administrer. En droit, le maire est « le chef de l'association communale » ; sa dignité municipale, sa crédibilité et la sauvegarde de son honneur sont intimement liées à l'exercice de cette responsabilité originelle<sup>10</sup>.

Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, en milieu urbain, s'amorce une dynamique nouvelle qui transforme la fonction municipale, familière, morale, symbolique et policière, en un métier d'« administrateur », soumis à des impératifs liés à la professionnalisation des maires et de

---

<sup>5</sup> Maurice Agulhon, « La mairie », in Pierre Nora (dir.), *Les lieux de mémoire*, t. 1, *La République*, Paris, Gallimard, 1997 (1984), p. 179-197 ; Emmanuel Bellanger, « Le maire au XX<sup>e</sup> siècle ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *Pouvoirs*, n° 148, 2014/1, p. 15-29.

<sup>6</sup> Christian Le Bart, *Les émotions du pouvoir, Larmes, rires, colères des politiques*, Paris, Armand Colin, 2018.

<sup>7</sup> *Loi municipale du 5 avril 1884*, Paris, Librairie des Sciences Politiques et Sociales, 1927 ; Gabriel Daty, *La Loi du 5 avril 1884 sur les municipalités*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1943.

<sup>8</sup> Jean Lelandais, *Manuel des maires, adjoints et conseillers municipaux*, Paris, Librairie Dalloz, 1949 (1925).

<sup>9</sup> Jérôme Girolami, Léo Goldenberg, A. Maurice-Hersant, *Les Pouvoirs du maire*, Paris, La Vie communale et départementale, 1935.

<sup>10</sup> Jean-Claude Caron (éd.), *Mémoires de M. Conchon, maire de Clermont-Ferrand, sur les troubles de cette ville en 1841*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, 2017 ; *Manuel des maires et adjoints*, Paris, Rondonneau, an viii (1799).

leur personnel communal<sup>11</sup>. Pour un édile reconduit dans ses mandatures, comme pour ses plus proches collaborateurs, la longévité devient un gage d'acquisition des « savoirs administrer »<sup>12</sup>. En devenant un responsable et un employeur public, le maire voit son rôle changer au fur et à mesure que son administration s'étoffe, se hiérarchise et se bureaucratise. La France ne compte que quelques dizaines de milliers d'agents communaux à la fin des années 1880 ; ils sont plus de 300 000 dans les années 1930, concentrés dans les villes, dont plus du tiers implantés dans la seule agglomération parisienne. Ce nouveau rôle expose naturellement les maires à des accusations de clientélisme et de favoritisme. Les attaques personnelles, souvent instrumentalisées, nourrissent les campagnes de presse alimentées par des adversaires ou des oppositions partisans. Elles suscitent le débat sur l'opportunité de lui retirer son pouvoir de nomination que lui a accordé la loi municipale de 1884<sup>13</sup>. Elles masquent surtout, dans les grandes mairies urbaines, l'ampleur de la rationalisation de l'appareil municipal qui contribue à conforter la position symbolique des maires et leur aptitude à représenter, incarner et défendre leur territoire.

Le pouvoir d'action des édiles, leur reconnaissance politique et leur notoriété sont aussi liés à leur implication dans des groupes d'influence où ils côtoient les corps intermédiaires et les milieux réformateurs qui participent, notamment sous l'influence du Musée social, à l'élaboration des politiques publiques et à leur déploiement à l'échelle communale. Dans la France urbaine, les maires jouent un rôle essentiel dans la diffusion des politiques scolaires, la promotion de l'hygiène sociale et l'extension des réseaux de commodités et de transports qui amorcent les premières tentatives de planification des villes<sup>14</sup>. Leur mission s'est en effet renforcée sous l'impact de la croissance urbaine et de la densification des banlieues de plus en plus en étendues. Les maires sont les plus exposés à la « crise du logement » devenue une « crise urbaine », celle des « lotissements défectueux » affectant plus de 700 000 banlieusards<sup>15</sup>. Au début des années 1930, les citoyens dépassent ainsi pour la première fois le seuil des 50 % et le nombre des communes urbaines fait plus que doubler en un siècle passant de 782 en 1831 à 1 734 en 1931.

Dans ce contexte, le pouvoir mayoral voit renforcées sa légitimité et ses dispositions à accompagner l'extension des politiques publiques, décidées par l'État et appliquées, sur le terrain, par les administrations locales. Autour de ce compromis noué entre le pouvoir central et les représentants des territoires, s'affermir l'image du maire urbain, éducateur, réalisateur et hygiéniste, dépositaire de l'autorité républicaine et gardien de la transmission de l'instruction et de la morale civique.

## Modernité et patriarcat

Aux yeux de leurs concitoyens et à chaque inauguration des réalisations municipales, les édiles se présentent comme des auxiliaires de la modernité<sup>16</sup>. Le progrès, tel qu'il est décrit par l'instituteur secrétaire de mairie des Deux-Sèvres, Roger Thabault, passe par le

---

<sup>11</sup> Marcel Aragon, *Les Administrateurs communaux et intercommunaux*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935.

<sup>12</sup> Philippe Garraud, « Savoir-faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire », *Politix*, n° 5, 1989, p. 11-16 ; Emmanuel Bellanger, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales », *RHSH*, n° 12, 2005, p. 79-95.

<sup>13</sup> Fondé 1878, le *Journal de Saint-Denis*, consulté de sa création à la fin des années 1930, s'en fait l'écho à chaque numéro ; Aimé Malvardi, *De l'opportunité de retirer aux maires le droit de nomination des secrétaires de mairie*, thèse de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, 1928.

<sup>14</sup> Viviane Claude, *Les Projets d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes (1919-1940). Sources et questions*, rapport, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, 1990.

<sup>15</sup> Annie Fourcaut, *La Banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Créaphis, 2000 ; Henri Sellier, *La Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*, Paris, Éditions de l'OPHBM du département de la Seine, 1921.

<sup>16</sup> Roger Thabault, *1848-1914. L'Ascension d'un peuple. Mon village : ses hommes, ses routes, son école*, Paris, Delagrave, 1944.

déploiement des réseaux ferroviaires et techniques d'eau, de gaz, d'électricité, d'assainissement, de traitement des déchets domestiques dont la gestion est le plus souvent assurée par des syndicats de communes que les maires président<sup>17</sup>. Plus l'État promeut des politiques de désenclavement et d'équipement du territoire, plus les maires sont appelés à assurer le rôle d'édile bâtisseur, responsable de l'intégrité du domaine public. Ils supervisent par délégation l'ouverture des rues, le classement des chemins dans la voirie municipale et l'alignement des habitations. Ils octroient les permissions de voiries et les permis de construire qui se généralisent progressivement à partir de 1902. Le maire bâtisseur prend véritablement toute sa dimension à la fin des années 1920, à la faveur de l'adoption de la loi Loucheur et de son programme national de construction de logements sociaux<sup>18</sup>. Dans des villes souvent de tradition socialiste et communiste, les offices publics d'habitations à bon marché (HBM), autorisés par la loi Bonnevey de 1912, s'engagent dans des politiques ambitieuses et inédites par voie d'emprunts souscrits à la Caisse des dépôts et consignations. Le retard français dans la construction de logements n'est certes pas comblé durant l'entre-deux-guerres mais ce moment est important car il fait du maire urbain un bailleur de fonds qui apporte la garantie communale de son conseil municipal à des investissements qui valorisent son image d'édile, modernisateur et planificateur de nouveaux quartiers et de nouveaux réseaux. Cette politique répond aussi aux exigences nouvelles de propagande et de communication politique qui s'affichent dans les bulletins municipaux, la presse régionale et les revues d'architecture et d'urbanisme.

Le maire réalisateur reste cependant soumis aux contraintes budgétaires. Durant toute la période de la Troisième République, les finances locales sont en crise. L'imposition des administrés et les arbitrages financiers exposent l'édile au mécontentement des contribuables et à des crispations municipales. Toute une rhétorique culpabilisatrice se développe, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, contre les maires dépensiers et gaspilleurs des deniers communaux. L'image du « bon gestionnaire », y compris dans les « villes rouges » communistes, est la plus recherchée par les candidats à la magistrature municipale car elle renvoie à la représentation originelle de la fonction mayorale, celle du *pater familias*, du « bon maire », « bon père de famille », qui administre sa commune comme il gérerait les affaires de son foyer<sup>19</sup>. Cette conception de la charge mayorale est en réalité ancienne. D'essence romaine et religieuse, elle a été reprise par le standard juridique exposé dans le *Code civil des Français* de 1804 et ses articles sur la « puissance paternelle » et « l'administration éclairée du tuteur »<sup>20</sup>. Son usage, courant et attendu, dans les professions de foi souligne que l'image du « bon administrateur » reste fondamentalement attachée à une vision patrimoniale et patriarcale de l'exercice du métier de maire, convoité dans de nombreuses cités industrielles par les tenants du paternalisme patronal et chrétien<sup>21</sup>.

## Du maire bienfaiteur au maire entrepreneur

L'expérience de la Grande Guerre ne fait que conforter, dans la pratique et au quotidien, ce rôle social des maires urbains, gardien de la salubrité de leur ville, de la tranquillité publique et de l'état moral et physique des populations qu'ils doivent soutenir en toutes circonstances. En l'espace de quelques décennies, le maire professionnalisé se saisit de plusieurs

---

<sup>17</sup> Leur nombre est ainsi passé de quelques dizaines avant-guerre à plus 2 000 dans les années 1930. E. Bellanger, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », in Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2012, p. 207-225.

<sup>18</sup> Annie Fourcaut, Danièle Voldman, « La Caisse des dépôts et le logement. Une historiographie en chantier », *Histoire urbaine*, vol. 3, n° 23, 2008, p. 7-14.

<sup>19</sup> Anquetin Virginie, « Un "bon" maire. La fabrication de la façade mayorale dans une grande ville », *Sociétés contemporaines*, n° 88, 2012/4, p. 99-124.

<sup>20</sup> *Code civil des Français, édition originale et seule officielle*, Paris, De l'imprimerie de la République, 1804, p. 69-90.

<sup>21</sup> Rémi Lefebvre, « Être maire à Roubaix, la prise de rôle d'un héritier », *Politix*, n° 38, 1997, p. 63-87.



attributions. La première est celle d'un négociateur qui pour rendre efficaces les délibérations de son conseil doit s'entendre avec les hauts fonctionnaires de la direction des communes des préfectures<sup>22</sup>. Dans cette perspective, dépourvu le plus souvent d'une capacité d'expertise, le maire doit s'appuyer sur les représentants des grands corps d'État : ingénieurs des Ponts et Chaussées et du génie rural, architectes, percepteurs et receveurs municipaux, médecins assermentés, etc. De cet entrecroisement découle un second registre d'attributions, celui du maire bienfaiteur, ancêtre du « maire nourricier », toujours à l'affût du financement de ses actions édilitaires dans la perspective d'atténuer les « pathologies urbaines »<sup>23</sup>. Un édile, qui de droit est à la tête de la caisse des écoles et du bureau de bienfaisance de sa commune, est tenu d'assister les indigents que ses employés dénombrent, catégorisent selon leur nationalité et hiérarchisent selon des critères de domiciliation et d'éligibilité à l'assistance médicale gratuite créée en 1893 et aux allocations pour « infirmes », « vieillards », « femmes en couche » et familles nombreuses, toutes et tous nécessiteux<sup>24</sup>. La diffusion de l'hygiénisme, mise sous projecteur lorsqu'est appliquée la loi sanitaire de 1902, conforte l'image mayorale du « bon père » et ses multiples déclinaisons, sociales et locales, à l'origine des campagnes gratuites de vaccination des enfants ou de la création des cantines, des crèches, des hospices, des dispensaires, des hôpitaux et des écoles de plein air<sup>25</sup>. Les lois et décrets-lois sur les assurances sociales et les allocations familiales de 1928, 1930, 1932 et 1939 ne modifient pas fondamentalement le rôle des maires dont les services sont placés à l'interface des politiques sociales imposés par l'État à l'instar de la loi de 1898 sur les accidents du travail dont les maires dressent les procès verbaux.

L'action bienfaitrice et assistantielle du maire renforce les attentes d'un élu qui se doit d'être investi sur tous les fronts, du social à l'organisation des opérations électorales, en passant par le recensement des populations dont le dénombrement est essentiel à la programmation des politiques d'équipements et à l'octroi de subventions publiques. Dans certaines grandes mairies, l'édile s'attribue également une prérogative nouvelle, celle du maire « entrepreneur » qui engage sa municipalité sur la voie de l'économie mixte et de la création, en régie municipale ou intercommunale, directe ou intéressés, de nouveaux services publics dits « industriels », autorisés par les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926<sup>26</sup>.

L'image du maire, animateur du social et promoteur de son territoire, est bien sûr dépendante des orientations partisans des municipalités qui l'ont élu, de leurs priorités politiques et de leurs finances locales. Les maires ne sont pas, en tout lieu, imprégnés des mêmes ambitions et intentions ; ceux qui se réclament de l'héritage du socialisme municipal ou du projet communiste ne revendiquent pas les mêmes politiques publiques que celles de leurs collègues d'esprit conservateur attachés la préservation de la rente foncière et du caractère résidentiel et bourgeois de leur commune. Pour autant, dans la plupart des villes, le domaine patrimonial s'étend à de nouvelles voiries, classées et dénommées, à des bibliothèques, des stades, des gymnases, des salles des fêtes, des patronages et même des colonies de vacances dont les

---

<sup>22</sup> Gildas Tanguy, « Administrer "autrement" le département. "Les préfets en tournées" (1880-1940. Entre folklore républicain, rituel bureaucratique et pratiques informelles », in Laurent Le Gall, Michel Offerlé et François Ploux (dir.), *La politique sans en avoir l'air*, Rennes, PUR, 2012, p. 35-50.

<sup>23</sup> Nicolas Bourguinat, « Le maire nourricier : renouvellement et déclin d'une figure tutélaire dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle », *Le Mouvement social*, n° 224, 2008, p. 89-104 ; Yannick Marec (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*, Grâne, Créaphis, 2005.

<sup>24</sup> Antoine Bianconi, *L'Assistance et les communes*, Paris, Librairie du Parti socialiste, 1913 ; Bernard Cezerac, *L'Assistance aux vieillards infirmes et incurables en France*, thèse de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, 1940.

<sup>25</sup> Robert-Henri Hazemann, Henri Sellier, *La Santé publique et la collectivité. Hygiène et service social, coordination*, rapport général de la commission d'hygiène de la III<sup>e</sup> Conférence du service social, Londres, juillet 1936.

<sup>26</sup> Frédéric Ogereau, *Le Développement des services municipaux, particulièrement dans les grandes villes de France, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, A. Rousseau, 1905 ; Georges Revel, *L'Extension de la compétence de communes en matière économique, Régies directes, entreprises municipales d'économie mixte*, Lille, A. Taffin-Lefort, 1928.

établissements se développent à partir des années 1920 et 1930 en bord de mer, à la campagne, souvent dans des châteaux reconvertis en résidences pour enfants<sup>27</sup>. Dans tous ces lieux et en lien étroit avec le service public communal se cristallisent des espaces de sociabilité municipale et de représentation politique où s'exposent, en public, le « bon maire » et son conseil.

## Reconnaissance édilitaire et corporatisme

La charge municipale et ses implications personnelles ne cessent de s'alourdir alors que l'exercice de la fonction de maire reste gratuit jusqu'à l'adoption d'un régime indemnitaire en 1945. Confronté à l'adversité et à l'expérience d'un métier très chronophage, les magistrats communaux s'organisent en collectif et apprennent, dès le début du xx<sup>e</sup> siècle, à transcender leurs oppositions partisans et leurs querelles de clocher. L'enjeu est ici de préserver l'intérêt mayoral et de peser davantage dans le jeu politique et institutionnel. La reconnaissance des maires devient collective. Elle est liée à la montée en puissance de leurs groupes de pressions corporatistes. Les édiles investissent ainsi le terrain de « l'amicalisme » intimement lié à des manifestations identitaires, souvent régionales, d'entraide et de solidarité, qui ont caractérisé l'histoire du solidarisme et du mutualisme<sup>28</sup>. En son sein, se forment des alliances, des ententes, des liens d'estime et d'affection entre élus que l'origine sociale et l'engagement partisan séparent bien souvent. Cet amicalisme prend la forme d'associations d'édiles au rayonnement national, départemental et international à l'instar des fondations de l'Association des maires de France dès 1907, de l'Union des maires de la Seine en 1909 ou de l'Union internationale des villes réunie pour la première fois en congrès à Gand, en Belgique, en 1913<sup>29</sup>. Les maires ont aussi leurs revues, à l'image de *La France municipale, corporative et sociale*, fondée en 1920, qui servent également de manuel de formation et de partage d'expériences. Ils multiplient les affiliations et se regroupent encore par affinité partisane afin de mieux défendre, au sein de leur mouvement politique, la spécificité de leur composante municipale. Dès les années 1920, les édiles communistes suivent ce chemin, tracé par les maires radicaux et socialistes SFIO, en fondant leur association édilitaire du Bloc ouvrier et paysan, puis leur revue, *L'Information municipale*<sup>30</sup>. Les maires ont aussi dans certains départements leur annuaire biographique où ils exposent et comparent leurs titres, leurs cursus et leurs réalisations édilitaires<sup>31</sup>.

Sous la Troisième République, les marques d'identification au corps mayoral s'affermissent dans la pratique régulière des cérémonies protocolaires et des banquets qui honorent la fonction municipale mise en scène lors des nombreuses fêtes locales mais aussi lors des grands événements célébrant la République en 1889, 1900 et 1934, au moment de l'anniversaire de la Révolution, des expositions universelles ou des cérémonies pour les 50 ans de la charte municipale de 1884<sup>32</sup>. Dans les manifestations à haute portée symbolique, le protocole place l'édile immédiatement après le secrétaire général de la préfecture et le sous-

---

<sup>27</sup> Louise Borniche, *Les Colonies de vacances. Utilisation d'un centre d'apprentissage pendant la période de vacances*, thèse de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, 1957 ; Laura Lee Downs, *Histoire des colonies de vacances de 1880 à nos jours*, Perrin, 2009.

<sup>28</sup> Michel Dreyfus, *Liberté, égalité, mutualité. Mutualisme et syndicalisme*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 1996.

<sup>29</sup> Patrick Le Lidec, « Aux origines du "compromis républicain". La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III<sup>e</sup> République », *Politix*, 14 (53), mars 2001, p. 33-58 ; Pierre-Yves Saunier, « La toile municipale aux xix<sup>e</sup> et xx<sup>e</sup> siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. xxxiv, n° 2, 2006, p. 163-176.

<sup>30</sup> *La France municipale, corporative et sociale*, 1920-1944 ; *L'Information Municipale*, 1935 à 1939.

<sup>31</sup> *Le Conseil municipal. Nos édiles. Annuaire illustré municipal et administratif de la Ville de Paris et du département de la Seine*, Paris, Publications du journal municipal *La Cité*, 1895-1941.

<sup>32</sup> *Le Maire de France. 50 ans de loi municipale. Annuaire des maires élus en 1935*, Paris, Éditions Compagnie Continentale, 1935 ; Olivier Ihl, *La Fête républicaine*, Paris, Gallimard, 1996.

préfet mais devant le président du tribunal civil et le procureur de la République<sup>33</sup>. En ces circonstances, le maire est à la tête d'un corps, le « corps municipal », hiérarchisé et masculin<sup>34</sup>. En banlieue, en ville comme à la campagne, il est ceint de son écharpe tricolore à franges d'or, signe de dignité et de distinction. Dans les villages et petites communes de France, des arbres sont décorés en l'honneur du maire et de ses conseillers municipaux ; dans les grandes agglomérations, le mobilier et les panneaux urbains affichent de plus en plus souvent le nom et le portrait de l'édile. Le maire est aussi titulaire d'une carte d'identité attestant de sa qualité de magistrat communal et porte l'insigne de sa charge, aux « couleurs nationales », signé « RF » et « sommé d'une tête de coq d'or barbée et créée de gueules »<sup>35</sup>. Ces mises en scène et ces décors rendent compte de la tradition et de l'ancrage d'un rite – la symbolique révolutionnaire et le « Mai de notable » – ; elles permettent d'insufler de la convivialité, de fonder du collectif mais aussi d'atténuer le souvenir des campagnes électorales dont la dureté et l'animosité ont pu fragiliser l'heureux élu en clivant la communauté municipale<sup>36</sup>.



Lendemain d'élections municipales :  
« Honneur aux élus », Tourtoirac, un village de Dordogne, juillet 2014  
© Emmanuel Vallée

## Démocratisation et mise à l'épreuve

La Troisième République a consacré l'élection des membres des assemblées communales et permis, chemin faisant, une démocratisation de l'accès à la fonction et au métier de maire. Les jeux d'alternance se sont traduits par l'entrée, sur la scène municipale et intercommunale, des représentants des partis politiques sans que leur audience ne puisse s'étendre à toutes les mairies rurales où l'élection locale repose davantage sur la promiscuité villageoise, les liens interpersonnels et le panachage électoral que sur l'adhésion partisane. Dans la France urbaine, les socialistes comptent dans leur rang plus de 1 000 maires en 1935 regroupés depuis 1919 en association<sup>37</sup>. Au même moment, les édiles communistes ont été portés à la faveur de la

<sup>33</sup> « Monsieur le Maire », *Bibliothèque du travail, magazine illustré*, n° 471, 20 septembre 1960.

<sup>34</sup> *Loi municipale du 5 avril 1884*, Paris, Marcel Rivière, 1927.

<sup>35</sup> Décret du 22 novembre 1951, *Journal officiel* du 25 novembre 1951, p. 11671.

<sup>36</sup> Nicolas Mariot, Florence Weber, « "Honneur à notre élu". Analyse ethnographique d'une coutume postélectorale en Dordogne », *Politix*, n° 45, 1999, p. 21-37 ; Mona Ozouf, *La fête révolutionnaire*, Paris, Gallimard, 1976.

<sup>37</sup> Aude Chamouard, *Une autre histoire du socialisme : les politiques à l'épreuve du terrain*, CNRS Éditions, 2013 ; E. Bellanger, *Ivry banlieue rouge*, Grâne, Créaphis, 2017.



dynamique du Rassemblement populaire à la direction de plusieurs centaines de municipalités urbaines. La fonction mayorale s'est ainsi ouverte, en l'espace de deux à trois décennies, à des élus d'extraction populaire désignés, dès la fin du xix<sup>e</sup> siècle, à la tête de villes comptant plusieurs dizaines de milliers d'habitants<sup>38</sup>.

Qu'ils soient progressistes ou plus conservateurs, ces nouveaux maires urbains apprennent le métier, portent les insignes et se coulent dans le moule protocolaire de leur nouvelle fonction. Leurs discours sur le rôle et les compétences, que les électeurs et les tutelles attendent d'eux, participent de la légitimation et de la reconnaissance de leur engagement. La posture édilitaire laisse cependant sous silence l'imprégnation, dans l'imaginaire collectif, des caricatures nombreuses qui sont colportées dans le roman ou le théâtre à succès des années 1920 et 1930 à l'image *Clochemerle* et *Topaze*<sup>39</sup>. Si le maire personnifie la commune décrite depuis la Révolution sous les traits d'un « être moral »<sup>40</sup>, il est aussi soumis à des représentations dépréciatives qui pointent, ici, son amateurisme, ailleurs, la corruption ou la fraude électorale qu'il aurait organisées ou couvertes.

Les caricatures n'effacent pas pour autant l'attachement, au sens premier et figuré du terme, des mandants à leur mandataire. Les élus locaux sont exposés aux attentes de la communauté municipale, à ses exigences et à ses jugements de valeur, nourris de sentiments et de rumeurs inhérents à l'esprit de clocher qui anime autant les campagnes que les villes et leurs quartiers. Le lien entre le maire et le corps social de sa commune est entretenu par le poids des responsabilités et des prérogatives mayorales. Une fois désigné maire par son Conseil, l'édile n'en a pas fini d'être confronté à des épreuves auxquelles sa fonction l'expose. Cette réalité est connue de tous mais il convient de souligner ses origines et ses implications. Les magistrats communaux dans leurs témoignages décrivent leur investissement comme le « plus beau des mandats » : « Écoutez un maire parler de sa ville. Il le fera avec passion, comme s'il évoquait un être humain »<sup>41</sup>. Cette passion est entretenue par des attaches affectives qui peuvent transformer la fonction et les pratiques publiques des maires en un fardeau.

*Et devinez sur qui ça retombe ?*<sup>42</sup> : ces mots sont ceux d'un édile évoquant, à la fin du xx<sup>e</sup> siècle, son quotidien. Entre la Troisième République et notre époque, la vie d'un maire a conservé des similitudes ; elle s'inscrit dans une continuité, celle du service public communal. L'édilité est l'incarnation de la notabilité et de la respectabilité ; il soit se rendre digne de la fonction, « se rendre disponible », « toujours présent sur le terrain » ; « aimer le contact », « aimer son village, sa ville »<sup>43</sup>. Ces témoignages révèlent l'emprise des sentiments et du ressenti. La charge municipale a fait du maire un officier de l'état civil qui patronne les scènes réjouissantes de la vie de ses administrés : naissances, mariages, remises des prix scolaires et des médailles ou encore, dans certaines villes de gauche, baptêmes et parrainages républicains. Depuis le début du xix<sup>e</sup> siècle, elle a aussi fait de l'édile le digne représentant du « territoire des larmes »<sup>44</sup>. Responsable des cimetières et garant de la décence des cérémonies d'adieux, il est désigné pour annoncer, en temps de guerre, la disparition des enfants de la commune morts pour la France et pour glorifier, depuis 1919, leur sacrifice en édifiant des

---

<sup>38</sup> Dans les années 1920 et 1930, plus de 10 % des maires des 50 plus grandes villes de France sont des ouvriers ou des petits salariés. Maurice Agulhon, Louis Girard, Jean-Louis Robert, Williams Terman, *Histoire des maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p. 144.

<sup>39</sup> Gabriel Chevallier, *Clochemerle*, Paris, PUF, 1934 ; Marcel Pagnol, *Topaze*, pièce en quatre actes, Paris, Théâtre des Variétés, octobre 1928.

<sup>40</sup> J. Lelandais, *Manuel des maires...*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>41</sup> Jean-Pierre Sueur, *Demain la ville, rapport du maire d'Orléans*, 13 février 1998, p. 10.

<sup>42</sup> *Et devinez sur qui ça retombe ? ou La vie quotidienne des maires dans 32 000 communes*, Paris, la Documentation française, 2002.

<sup>43</sup> Frédéric Besset, *Être maire, le plus beaux des mandats*, Paris, Victoire éditions, 2013 ; Christophe Colinet, *Le Mal des maires : quand les maires déclarent forfait*, Paris, Imago, 2000 ; Jean-Michel Gaillard, Catherine Rambert, *La Fête des maires. Mégalomanes ou visionnaires ?*, Paris, J.-C. Lattès, 1993 ; Marion Fiat, *Le mal de maire*, film documentaire, 2017 : <https://www.dailymotion.com/video/x1ags9e>.

<sup>44</sup> Emmanuel Fureix, *La France des larmes. Deuils politiques à l'âge romantique (1814-1840)*, Seyssel, Champ Vallon, 2009.

monuments leur rendant hommage. Le maire est lui-même devenu un sujet d'attachement. Son décès donne lieu à des manifestations de recueillement souvent imposantes et révélatrices de la place qu'occupent les édiles dans l'histoire affective des communes et des villes. Personne ne s'étonnera dès lors que le magistrat communal soit le commanditaire, si ce n'est la plume, d'hagiographies louant l'attrait des joyaux de leur territoire, de ses personnages célèbres et de ses monuments ; le maire étant le plus impliqué dans la construction du récit municipal.



Obsèques du maire socialiste de Pantin, Charles Auray, en janvier 1938, au pied de son hôtel-de-ville drapé de noir

© Archives municipales de la ville de Pantin, 3fi189

Contrairement aux idées reçues, les libertés municipales n'ont pas été consacrées par l'« acte I » de la décentralisation du premier septennat de François Mitterrand. Leur reconnaissance, dès le début des années 1880, relève d'une sédimentation de textes de loi, de règlements, de jurisprudences et de pratiques administratives, politiques et symboliques, dont l'usage est à l'origine des fondations d'un régime de compromis et de consentement liant l'État aux représentants de ses territoires. Dans ce système d'entente, observée par la sociologie des organisations dès les années 1960, les notables de la France municipale se sont imposés dans le paysage national en cumulant responsabilités et honneurs<sup>45</sup>. Même le régime de Vichy, dont l'avènement marque le retour à un dispositif de nomination par l'État français des représentants des communes urbaines, cherche à se concilier les faveurs des maires maintenus aux commandes de leurs cités<sup>46</sup>. Quant aux élus se réclamant de l'héritage de la révolution d'octobre 1917, ils deviennent eux aussi des notables de la classe ouvrière, dont les qualités d'administrateur sont reconnues par la direction de leur parti et par l'autorité supérieure<sup>47</sup>. Annie Fourcaut avait décrit la première les soubassements politiques de cette

<sup>45</sup> Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n° 3, 1966, p. 249-275.

<sup>46</sup> Gilles Le Béguec, Denis Peschanski (dir.), *Les Élités locales dans la tourmente du Front populaire aux années cinquante*, Paris, CNRS Éditions, 2000.

<sup>47</sup> E. Bellanger, « Le «communisme municipal» ou le réformisme officieux en banlieue rouge », in E. Bellanger et Julian Mischi (dir.), *Les territoires du communisme*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 27-52.

conversion au communisme municipal reposant sur un « patriotisme de clocher à base de classe »<sup>48</sup>.

Dans toutes les communes de France, le maire personnifie l'histoire municipale, face à son rival et complice, l'homme d'église inacrant l'institution religieuse ; cette relation a été médiatisée et caricaturée dans *Le petit monde de don Camillo* dont les images et les dialogues imprègnent aujourd'hui encore l'imaginaire du métier<sup>49</sup>. Supplantant celle du curé, la place du maire est restée centrale et singulière. L'édile exerce une médiation sociale et politique fondamentale. Il administre le quotidien et gère le sensible au point parfois de se confondre avec sa fonction et de s'oublier dans le travail. La Troisième République n'a fait que renforcer les fondations patriarcales et séculaires de la fonction mayorale, celles-ci transcendant les frontières de la France rurale et urbaine. Édiles des champs et édiles des villes sont tous pris dans des logiques de représentation, de professionnalisation et de cumul de mandats et de responsabilité. L'implication des maires revêt un caractère intemporel et leur exposition au monde est encore, en 2018, révélatrice du poids de leur charge municipale et de ses implications affectives.

---

<sup>48</sup> Annie Fourcaut, *Bobigny, banlieue rouge*, Les Éditions ouvrières/Presses FNSP, 1986, p. 196.

<sup>49</sup> *Le Petit monde de don Camillo*, film de Julien Duvivier d'après Giovanni Guareschi, 1951.