

ANDRÉ-JEAN TUDESQ

*De la Monarchie à la République :
le maire, petit ou grand notable*

Dans la France rurale du début du XIX^e siècle, le maire, en sa commune, apparaît comme le symbole des institutions nouvelles, tantôt solidaire, tantôt en conflit avec le curé.

La fonction de maire était apparue à l'époque médiévale avec la formation des communes. Mais la monarchie, en développant son pouvoir, était intervenue peu à peu dans la nomination des maires, ou avait transformé leur fonction en office vénal. La Révolution de 1789 avait mis fin aux différentes fonctions des anciens maires ou échevins et uniformisé l'administration des communes avec un maire pris dans le conseil municipal élu et une décentralisation trop absolue pour être praticable et rapidement suspendue par la Convention puis par le régime napoléonien. Après le coup d'Etat du 18 Brumaire, la Constitution de l'an VIII fit du maire l'agent direct du pouvoir exécutif, nommé par le préfet pour les communes de moins de 5 000 habitants et par le chef de l'Etat pour les autres. Les maires virent leurs fonctions étroitement limitées, leur gestion était surveillée sans cesse par les sous-préfets ; dans les grandes villes, la police leur échappait au profit de commissaires généraux.

C'est une lente évolution qui, au cours du XIX^e siècle, transforma peu à peu le maire d'agent nommé du pouvoir central en représentant élu de la commune.

Les changements politiques et constitutionnels de la France au XIX^e siècle ne permettent pas de suivre une évolution continue du pouvoir et du rôle des maires. Ils furent à la fois agent de centralisation et porte-parole des intérêts locaux. Mais on assiste aussi à une démocratisation dans le recrutement des maires, commencée

timidement au début de la Monarchie de Juillet, en imposant le choix du maire parmi les conseillers municipaux élus, introduite surtout en 1848 avec le suffrage universel pendant la Seconde République, pour aboutir à l'élection du maire par le conseil municipal avec les lois de 1882 et de 1884. Or cette démocratisation (relative) du recrutement des maires ne correspond pas nécessairement à une moindre centralisation.

Ces différents aspects se combinent différemment selon les régimes successifs.

LA RESTAURATION

La Restauration, après 1814, provoqua certes dans certaines régions une épuration qui prolongea le clivage des opinions de l'époque révolutionnaire ; ce fut particulièrement sensible dans les départements de l'Ouest et dans ceux du Midi méditerranéen. L'ancien seigneur ou son descendant devient — quand il le souhaitait — maire de sa commune, ainsi le marquis de Barbentane ou le marquis d'Albertas dans les Bouches-du-Rhône. Mais dans beaucoup de communes et même de petites villes, les situations ne sont pas aussi tranchées et les convictions suffisamment fluctuantes pour que les mêmes maires poursuivent leurs fonctions, sous des régimes différents ; trouver un propriétaire à la fois suffisamment instruit et disponible pour servir de relais aux directives de l'administration n'était pas si facile aux sous-préfets et aux préfets de la Restauration. Ainsi à Privas, chef-lieu du département de l'Ardèche, le gouvernement de la Restauration nomma maire en 1816 Barthélemy Louis Dubois qui le resta jusqu'à sa mort en 1826 ; il avait rempli des fonctions analogues tantôt élu, tantôt nommé — sous la Convention, sous le Directoire et à l'époque napoléonienne ; c'était un riche négociant, fabricant de soie, ayant l'estime de ses concitoyens et toujours prêt à soutenir les gouvernements en place : en juin 1794, quand le comité de salut public l'avait fait arrêter, au moment de la répression des fédéralistes, il y avait eu une action énergique de tous ceux qui pouvaient avoir une influence à Privas pour le faire libérer. Un de ses fils, capitaine de cuirassiers sous Napoléon, occupa la mairie de Privas au début de la Monarchie de Juillet. Cet exemple nous montre la grande diversité des situations occupées par les maires.

Il est rare que les fonctions de maires soient exercées par des hommes jeunes ; pour les maires des petites communes, leur cumul avec un siège de conseiller général du département accroît leur

influence. Le problème se posait différemment dans les grandes villes ; la désignation des maires se fit souvent en faveur de membres de la noblesse ; ainsi le maire de Bordeaux nommé en 1815 était un ancien émigré, le vicomte de Gourgue qui allait diriger la municipalité jusqu'en 1823. Toutefois les maires nommés n'ont qu'un rôle secondaire derrière les préfets et même souvent les députés. On devrait retrouver, sous le Second Empire, une situation analogue, la nette priorité des préfets sur les maires ; certes les premiers avaient désigné les seconds au gouvernement qui les avaient nommés. La situation n'en fut pas moins différente sous le régime de Juillet.

Or les gouvernements de la Restauration s'appuyaient, théoriquement, sur l'idéologie traditionaliste, favorable à la décentralisation et à l'existence de corps intermédiaires. « La commune est la véritable famille politique » écrivait en 1816 Louis de Bonald ; et il estimait que les officiers municipaux devaient « être choisis parmi les habitants riches et considérés » pour la défense des libertés communales qui semblait devoir passer par l'élection des conseils locaux. Le programme politique des ultras prévoyait une administration locale autonome. Pourtant les projets de réforme administrative élaborés à la fin de la Restauration en vue d'étendre le régime électoral au recrutement des conseils locaux virent l'opposition de nombreux ultras.

Ce sont les héritiers libéraux des principes de 1789, notamment le groupe des doctrinaires avec Guizot et Barante, qui élaborèrent, dès 1817, les premiers projets prévoyant l'élection des conseillers municipaux. Sans aboutir à un vote, mais allant jusqu'à la réduction d'un projet gouvernemental sous le ministère Martignac, l'idée de l'élection des conseillers municipaux se développa sous la Restauration, notamment l'idée de l'élection directe des conseillers municipaux et du choix du maire parmi eux. Des livres comme celui de Duvergier de Hauranne en 1818, *Réflexions sur l'organisation municipale, sur les conseils généraux de départements*, ou celui de Barante, *Des communes et de l'aristocratie*, y contribuèrent. La politique de Villèle, utilisant la centralisation pour mener une politique contre-révolutionnaire qui faisait redouter un retour à l'Ancien Régime, amena l'opposition libérale à contester de plus en plus les conditions de recrutement des maires : « L'immense majorité de nos maires a été nommée en 1825 en opposition aux vœux du pays », écrivait Duchatel à Guizot en septembre 1828. La question avait été suffisamment discutée, passant du programme (assez flou) des ultras en 1816 aux revendications des libéraux en 1830, pour que figurent, parmi les promesses de la charte révisée en août 1830 « des institutions départe-

mentales et municipales fondées sur un système électif. Dès le 31 août 1830 un député du Rhône, Humblot-Conté déposa un projet de loi en vue d'une organisation municipale fondée sur l'élection : « Il est urgent — faisait-il remarquer — de faire une loi municipale, car en ce moment il y a beaucoup de communes qui refusent de recevoir les maires nommés par l'administration. » La Révolution de Juillet 1830 avait été surtout une révolution parisienne. Elle avait cependant entraîné des mouvements populaires dans plusieurs villes ou départements. Les refus de serment de fidélité au nouveau roi Louis-Philippe avaient provoqué des démissions de maires ou des révocations et, dans les deux cas, des nouvelles nominations. Ce qui explique le caractère d'urgence de la nouvelle loi municipale ; les débats parlementaires qui la précédèrent portèrent principalement sur la plus ou moins grande extension du corps électoral censitaire, et aussi sur la nécessité que les maires (toujours nommés) soient pris dans le conseil municipal élu. Les députés de gauche, Thouvenel, Destutt de Tracy... souhaitaient que le maire fût désormais élu par le conseil municipal ; position défendue à la chambre des pairs par le marquis de Dreux-Brézé, représentant la droite légitimiste qui retrouvait, dans l'opposition, les principes décentralisateurs qu'elle avait oubliés, quand elle était au gouvernement.

LA MONARCHIE DE JUILLET

La loi du 21 mars 1831 a introduit le régime électoral direct dans le recrutement des conseillers municipaux ; les maires, qu'ils soient nommés par le préfet ou, pour les villes de plus de 3 000 habitants et les chefs-lieux, par le roi, devaient être pris parmi les conseillers municipaux, donc parmi les élus. Cette dernière mesure — qui ne fut plus appliquée sous le Second Empire — a modifié profondément la vie municipale. La loi fut discutée et votée dans les débuts de la Monarchie de Juillet au moment où les références à 1789 la plaçaient dans la tradition révolutionnaire. Cette loi introduisit l'élection sans porter atteinte à la centralisation ; il y a deux catégories d'électeurs, les électeurs censitaires, contribuables âgés de 21 ans et plus, dans une proportion variable avec la population, 10 % dans les communes de 1 000 habitants et au-dessous, 5 % pour les communes de 1 000 à 5 000, 4 % pour celles de 5 000 à 15 000 et 3 % pour les communes de plus de 15 000 habitants ; les électeurs adjoints, sans condition de cens, sont les membres des tribunaux, des chambres de commerce, les officiers de la Garde nationale, les officiers en retraite et toute

une série de catégories qui, par leurs fonctions ou leurs titres universitaires, sont considérées comme ayant la capacité de voter. En outre, dans les petites communes, comme il fallait un minimum de 30 électeurs domiciliés, on pouvait avoir recours à des électeurs complémentaires. Il y eut ainsi en 1834, plus de 2 800 000 électeurs municipaux inscrits, chiffre très important puisque environ 1 homme adulte sur 4 était électeur communal. Cette réforme n'eut pourtant pas le retentissement que l'on pouvait attendre ; d'abord parce que dans les villes la proportion était bien plus faible (1 électeur pour 8 hommes adultes à Bordeaux) ; le cens électoral municipal qui descendait au-dessous de 10 F et même de 5 F d'impôts directs par an dans les campagnes, englobant les cultivateurs et les fermiers, ne descendait guère au-dessous de 50 F dans les villes, laissant les classes populaires en dehors. D'autre part, il y eut rapidement une grande proportion d'abstentions surtout dans les villes où moins de la moitié seulement du corps électoral vota en 1834.

Les maires devaient être pris dans les conseils municipaux ; en tant que conseillers, ils étaient élus pour six ans, en tant que maires ils étaient nommés pour trois ans et renouvelables. Les préfets s'étaient inquiétés de ces nouvelles dispositions qui limitaient leur choix ou leurs propositions ; dans les communes rurales, ils ont le plus souvent maintenu l'ancien maire lorsque celui-ci avait été élu conseiller municipal et qu'il acceptait de continuer ses fonctions ; à défaut, sous-préfets et préfet s'efforçaient de trouver un propriétaire instruit, parfois le plus riche de la commune, à la condition qu'il ne manifeste pas des opinions légitimistes trop prononcées, et qu'il accepte de prêter serment de fidélité au roi Louis-Philippe. C'était facile dans les départements riches comme l'Oise ; par exemple Gaillard de Saint-Germain, un riche manufacturier, censitaire de 1 616 F, est maire de la petite commune de Saint-Germain-La Poterie — à laquelle il prête gratuitement des maisons pour l'école et le presbytère. Dans le canton d'Auneuil où se trouvait cette commune, sur 18 maires, 9 exerçaient déjà leur fonction sous la Restauration et avaient été maintenus après la Révolution de Juillet, élus en 1831 et maintenus à nouveau : sur ces 9 il y avait 2 gros propriétaires, mais les autres étaient cultivateurs (5), aubergiste et fermier.

Dans un département plus pauvre comme les Landes, sur 338 communes, 10 % seulement avaient un revenu supérieur à 5 000 F ; 34,4 % avaient un revenu inférieur à 1 000 F, ce qui les situait au niveau des classes populaires. Sur les 338 communes, 89 conservèrent le même maire des élections de 1831 à la fin de la Monarchie de

Juillet. Les préfets cherchaient à maintenir le plus longtemps possible les mêmes hommes en place, même s'il ne s'agissait pas de notables. Dans les Landes, on peut considérer que sous la Monarchie de Juillet, la moitié des maires étaient des bourgeois, petits plutôt que grands notables, et l'autre moitié des cultivateurs ou des maîtres artisans.

Les préfets eurent parfois des difficultés à trouver ou à faire accepter un maire ; les querelles de clans, de familles, de hameaux avaient plus d'importance que les idéologies. Ainsi le préfet de la Gironde répond le 11 juillet 1832 au ministère de l'intérieur qui avait reçu une plainte des conseillers municipaux de Lacanau contre leur maire, Hostin ; il était — écrit le préfet — « probe et paisible, le seul à qui l'on puisse confier les fonctions de maire... Ses opinions sont aussi bonnes qu'il est possible de le désirer chez les habitants des Landes, gens incapables, faibles, faciles à influencer, vivant isolés, jaloux les uns des autres et à trois siècles de notre époque pour l'instruction et les habitudes ».

Après les élections municipales de 1834, le préfet de l'Aube — un département où 300 communes sur 446 avaient moins de 500 habitants — se plaignait de la difficulté de trouver des maires dans un rapport du 20 mai 1835 : « Les électeurs se nomment eux-mêmes membres du conseil municipal, rarement on en trouve qui sachent lire et écrire, ils sont tous parents ou alliés et les communes sont à la disposition d'un secrétaire dont la modique rétribution l'oblige à se charger du travail de plusieurs. »

Les préfets s'informent souvent auprès des juges de paix dont les appréciations sont parfois sévères ; ainsi l'un d'eux répond à une demande de renseignement pour une commune rurale près de Bordeaux, après les élections de 1831 : « Les deux personnes qui ont réuni le plus de suffrages ne méritent pas de fixer votre attention, l'un tient cabaret et salle de danse, l'autre est un ivrogne de profession. » Prenons l'exemple d'une petite commune, Vayres en Gironde, dont la population tourne autour de 1 600 habitants sous la Monarchie de Juillet ; 5 maires vont se succéder entre 1811 et 1852. Mais alors que le même petit propriétaire avait été maire de 1811 à 1830, 4 se succèdent entre 1830 et 1852 ; Pierre Castaing, un propriétaire de 58 ans nommé en octobre 1830, est le frère du maire précédent qui avait démissionné après la Révolution de Juillet. Une autre famille de petits propriétaires, les Gentillot, fournissent deux maires : le père entre 1837 et 1842, le fils à partir de 1849. Il serait inexact de croire que les maires de cette petite commune, nommés par le préfet, suivent aveuglément ses directives ; le sous-préfet en 1837 se plai-

gnait auprès du maire « que la municipalité de Vayres tend à s'affranchir dans la gestion des affaires communales, de tout contrôle et de toute règle », ce qui explique le changement de maire cette année-là. Un autre maire fut révoqué en juillet 1849, pour immoralité, ce qui peut être lié à l'épuration politique qui sévit alors.

La fortune et l'âge jouaient souvent un plus grand rôle que les opinions politiques dans le choix et le maintien des maires. Ceux qui exerçaient une profession active considéraient la charge comme trop lourde. Dans les petites communes les changements étaient plus souvent dus à des démissions ou à des décès qu'à des révocations, à l'exception des périodes révolutionnaires.

Les fonctions de maire dans les petites communes représentent pour beaucoup la consécration d'une influence locale qui vient avec l'âge. Parfois s'y ajoute une fonction de conseiller d'arrondissement, ou de conseiller général, fonctions élues à partir de 1833. Le cumul de ces deux fonctions appartient le plus souvent à de plus riches notabilités, disposant du temps et des revenus pour séjourner au chef-lieu du département pendant la session du Conseil général.

Dans les villes, et surtout dans les grandes villes, le choix des maires est le plus souvent un problème politique. Les élections municipales y sont souvent politisées, surtout dans le midi de la France où les partisans de la Monarchie de Juillet sont souvent en minorité devant l'alliance contre eux de la droite, les légitimistes partisans de la branche aînée des Bourbon, et de la gauche républicaine ; ce qui rend difficile le choix d'un maire. C'est notamment le cas à Toulouse où 10 municipalités se succèdent pendant les dix-huit années de la Monarchie de Juillet (dont 4 entre 1839 et 1841) ; Charles de Rémusat, qui était député de Muret, écrit que « les intérêts municipaux touchent plus les Toulousains que les intérêts de l'Univers ; accoutumés à n'être ni suivis, ni consultés par la France dans ses déterminations, ils aiment mieux ne pas s'en soucier ». Les émeutes provoquées par le recensement de la population en 1841 compliquèrent encore plus la formation de la municipalité.

Bien que moins critique, la situation à Marseille était aussi délicate avec un conseil municipal dominé par l'alliance des légitimistes et des républicains. Toutefois les préfets peuvent s'appuyer sur une bourgeoisie conservatrice dont le député-maire Reynard fut longtemps le porte-parole.

Face à une opposition légitimiste puissante, la position des maires est délicate aussi à Nîmes où le maire Girard fut promu pair de France en 1845, à Alès, et dans de nombreuses autres villes du Languedoc.

La bourgeoisie d'affaires donne de nombreux maires dans les

grandes villes ; il s'agit de grands notables, souvent députés, personnalités plus fortes que les préfets. Ainsi Zoé Granier à Montpellier, député-maire et président habituel du Conseil général de l'Hérault ; grand négociant, il dirigeait une fabrique de couvertures et possédait plusieurs propriétés ; il avait fait nommer à Montpellier en 1839 le préfet Bégé qui avait déjà occupé ce poste quelques années plus tôt et il soutenait financièrement, à l'occasion, le journal conservateur local *Le Courrier du Midi*.

Le député-maire de Rouen est un autre exemple de ces notabilités économiques ; riche fabricant, Henry Barbet était associé à toutes les grandes activités de la ville. De même à Mulhouse, autre grand foyer de l'industrie cotonnière, le patriciat protestant fournissait les maires André Koechlin, plus tard Emile Dollfuss.

Dans le nord de la France, les villes avaient conservé jalousement une personnalité qui donnait une grande importance aux fonctions de maire : le préfet du Nord en octobre 1841 écrivait : « Le danger le plus à redouter pour nos institutions ne surgit pas des tentatives plus ou moins audacieuses des partis, mais des envahissements de l'esprit municipal. Cet esprit, en effet, surtout dans une région où il a d'anciennes et profondes racines, tend, sans relâche, à dominer et même à anéantir l'esprit de centralisation qui seul a pu créer et qui seul pourra conserver la force de la France. »

Bigo-Danel, maire de Lille de 1834 à 1848, appartenait à une famille de filtiers sous l'Ancien Régime ; fabricant lui-même, il était aussi intéressé dans l'exploitation de mines près de Lens et dans la Compagnie d'Assurance le Nord. C'est lui qui fit installer l'éclairage au gaz dans la ville, construire un nouveau palais de justice et une halle aux sucres. Lille nous offre l'exemple d'une ville dont les notables étaient en même temps très conservateurs et très distants envers les agents du gouvernement, plus attachés au pouvoir municipal qu'à la députation. Les préfets s'en plaignent ; le préfet de Lille dans un rapport du 31 décembre 1844 écrit que « Lille est un pays de conquête et ne l'a pas complètement oublié. ... Tous les jours, le conseil municipal de Lille et son journal parlent des « franchises » de la ville. On peut dire que le préfet de Lille a, dans une opinion assez répandue, le rôle d'un intendant envoyé par le gouvernement dans une province conquise ». On retrouve cette rivalité, plus ou moins latente, entre maire et préfet dans de nombreuses villes ; quant aux sous-préfets ils suivent souvent, en fait, l'impulsion du maire de leur résidence, lorsque celui-ci est un grand notable ; c'était le cas à Boulogne où le maire Alexandre Adam était un riche banquier, correspondant des Rothschild dans sa ville, principal sou-

tien du député François Delessert qui était un banquier parisien.

La Révolution de février 1848 entraîna le renouvellement et parfois l'instabilité de la vie municipale dans de nombreuses communes. Dans les grandes villes, les maires furent souvent amenés à démissionner et dans quelques cas abandonnèrent la mairie sans attendre d'être expulsés ou de voir dissoudre le conseil municipal et révoquer la municipalité. Mais les nouvelles Commissions municipales formées par les commissaires du gouvernement provisoire se recrutent à peu près dans les mêmes catégories sociales : tout au plus la moyenne bourgeoisie se substitue-t-elle aux notables. C'est souvent un ancien conseiller municipal, radical ou opposant libéral à la Monarchie de Juillet, qui devient maire comme le notaire Demophile Laforest à Lyon ; celui-ci venait d'être élu conseiller général à la veille de la Révolution, combattu par *Le Courrier de Lyon*, organe des conservateurs, soutenant alors le ministère Guizot ; or ce même journal, le 1^{er} mars, fait au contraire l'éloge du maire provisoire. Lyon, Rouen, Lille figurent parmi les rares villes où des mouvements révolutionnaires locaux paralysent les notables et une bonne partie de la bourgeoisie.

Dans l'Isère où l'épuration des mairies a été très poussée, l'effacement des notables est aussi volontaire ; l'un d'eux, l'ancien préfet de Lyon, Cbaper, allié à la puissante famille de Casimir Périer, traduisait bien leur attitude quand il écrivait : il faut « laisser le principe révolutionnaire s'user par ses fautes sans tenter une résistance violente qui n'aurait aucune chance de succès ». Dans d'autres grandes villes la transition se fit sans heurt, parfois même les maires de la monarchie furent maintenus.

A Bordeaux, Duffour-Dubergier ne démissionna que le 8 mars (il allait être élu en avril colonel de la Garde nationale). Il fut remplacé par un ancien député de l'opposition dynastique, l'ingénieur Billaudel, qui fut désigné par le commissaire de la République ; de même à Nantes le nouveau maire Colombel. A Rennes, le maire conservateur, Pontgérard, est maintenu par le commissaire du gouvernement (qui remplaça le préfet), par crainte des légitimistes. A Marseille, le maire Reynard a occupé son poste jusqu'à l'arrivée du jeune commissaire Emile Ollivier. A Strasbourg l'ancien maire Schutzenberger accepta, au moins pendant quelques jours, de faire partie du nouveau comité municipal.

Le suffrage universel fut introduit dans les élections municipales en 1848. Quelques élections eurent lieu avant les journées d'émeutes de juin 1848 ; système provisoire dans une période confuse, le maire fut, dans quelques cas, élu par le conseil municipal, ce qui amena

dans certains villages à désigner un grand propriétaire écarté sous le régime censitaire ou plus souvent, surtout dans les petites villes, un notaire ou un avocat mandataires des notables. Mais les élections municipales se déroulèrent dans toute la France, peu après l'échec des émeutiers parisiens de la fin juin, la peur sociale, la peur des « partageux » facilita le retour en force des notables dans de nombreux départements. Dans des communes de l'Ouest et du Midi où le suffrage censitaire restreint avait écarté la droite légitimiste, celle-ci obtenait un éclatant succès.

Mais la désignation des maires restait du ressort du pouvoir exécutif et le gouvernement du général Cavaignac fut aussi amené dans les grandes villes à choisir souvent le maire parmi la minorité républicaine des conseillers municipaux, souvent parmi ceux qui avaient obtenu le moins de voix. A Bordeaux, où 38 des 40 conseillers municipaux figuraient sur la liste des conservateurs dirigés par l'ancien maire Duffour-Dubergier, le gouvernement nomma maire un des deux seuls républicains modérés Curé, qui n'avait été que le 34^e des élus.

Le ministère de l'intérieur en 1850 (sous la présidence de Louis-Napoléon Bonaparte) procéda à une enquête qui fit ressortir que 50 % des maires et adjoints en exercice à la veille de la Révolution de février 1848 avaient été réélus en juillet-août, mais les proportions variaient selon les régions puisqu'il y avait 85 % de réélus en Seine-et-Oise et seulement 22 % dans le Vaucluse ; au sud d'une ligne allant de Bayonne à l'Isère le renouvellement a été bien plus prononcé : « Toutes les supériorités de fortune, d'éducation et d'intelligence ont été écartées des administrations municipales » écrivait ce rapport avec quelque exagération. On retrouve un renouvellement des municipalités supérieur à la moyenne dans l'est et dans la bordure nord et nord-ouest du Massif central. Au contraire au nord et à l'ouest d'une ligne allant de Niort à l'Aisne, le maintien des anciens administrateurs est le cas majoritaire.

Même dans les départements où il y eut le plus de changements (Bouches-du-Rhône, Hérault, Gard), il y eut changement des hommes, changement de clan à la tête du pouvoir municipal, mais les nouveaux élus furent le plus souvent choisis dans les mêmes groupes sociaux. On peut même considérer que dans les campagnes de l'Ouest et d'une partie du Languedoc il y eut un retour à la tête de nombreuses municipalités de l'aristocratie foncière (souvent légitimiste) qui avait été remplacée par des notabilités bourgeoises sous la Monarchie de Juillet. Le suffrage universel — au niveau des élections municipales — semble confirmer, dans ses premières consultations, la prépondérance donnée par la fortune et l'âge.

LE SECOND EMPIRE

Sous le Second Empire, les maires peuvent à nouveau être choisis en dehors du conseil municipal. Des notables légitimistes ou orléanistes collaborent souvent sur le plan local avec l'administration préfectorale dans les campagnes et dans les petites villes. Mais il n'en fut pas de même dans les grandes villes et les républicains pénétrèrent peu à peu dans les conseils municipaux de nombreuses grandes villes ; ce qui rendit plus difficile la situation des maires nommés. La modernisation des villes, les transformations apportées par leur croissance, par la construction des gares de chemin de fer, traduisirent la prépondérance des préfets sur les maires qu'ils contribuaient à faire nommer, non sans difficulté souvent pour trouver une notabilité qui accepte ces fonctions. Ainsi Haussmann, préfet à Bordeaux, puis son successeur maintinrent en place un médiocre administrateur Antoine Gautier en 1852 et en 1855 ; lorsque la rupture d'un réservoir d'eau mal construit provoqua en 1859 l'inondation d'un quartier, entraînant l'éviction de la municipalité Gautier, en 1860, le nouveau maire, Casteja, voit les conseillers municipaux libéraux et démocrates limiter le plus possible tout alourdissement de l'impôt direct.

A Toulouse, le maire Campaigno avait élaboré de grands et coûteux projets d'urbanisme ; toutes les oppositions, des républicains aux légitimistes, firent bloc aux élections municipales de 1865, sur une liste dont le premier nom était l'Orléaniste Paul de Rémusat. Le maire sortant fut battu ; seuls quatre membres de sa liste furent élus, parmi lesquels fut nommé le nouveau maire, le notaire Amilhau. Or celui-ci entra en conflit avec les députés de la ville et le préfet et donna sa démission un an après sa nomination.

Ainsi à la fin du Second Empire dans beaucoup de villes les maires nommés se trouvent en présence d'un conseil municipal dont la majorité est dans l'opposition. En 1870 le gouvernement impérial en est même réduit à devoir désigner des opposants comme maire dans certaines grandes villes.

En août 1870, des élections municipales à Bordeaux avaient porté à l'hôtel de ville des républicains ; c'est l'un d'eux, le seul élu au premier tour, le président du tribunal de commerce Emile Fourcand qui fut nommé maire et assura ainsi une transition sans problème du Second Empire à la III^e République. Succédant à Alexandre de Bethman, un notable du quartier des Chartrons représentatif des vieilles familles du négoce, il apparaît comme le porte-parole de la

nouvelle bourgeoisie ; c'est un grand bourgeois protestant et républicain, bon administrateur et populaire. Il est aussi le premier élu aux élections municipales qui se déroulent en avril-mai 1871 dans toute la France. Député en juillet 1871, sénateur inamovible en 1875, il devait être écarté de la mairie par le gouvernement de l'Ordre moral en 1874, mais retrouva ses fonctions de maire en 1876 : constamment réélu au Conseil municipal, malgré les radicaux les plus intransigeants en 1878, ce qui l'amena à démissionner de ses fonctions de maire.

AUX DÉBUTS DE LA III^e RÉPUBLIQUE

L'autorité, la popularité, la compétence de grands bourgeois républicains comme Fourcand contribuèrent à donner le pouvoir municipal aux républicains dans la plupart des grandes villes au début de la III^e République. Les élections municipales d'avril 1871 enlevèrent, dans plusieurs départements des mairies à des républicains militants nommés par les préfets de Gambetta après la chute de l'Empire.

Par exemple la majorité des maires sortant fut réélue dans la Corrèze (203 sur 274), mais tandis que 84 % des maires déjà en fonction avant le 4 septembre 1870 et maintenus étaient réélus, c'était le cas de 60 % seulement des maires nommés par le préfet républicain ; dans la Creuse après ces élections 164 maires sont considérés comme « étrangers à la politique », 25 monarchistes, 93 conservateurs, 71 républicains.

Mais elles tournèrent à l'avantage des républicains (souvent modérés) dans de très nombreuses villes, marquant un décalage sensible par rapport aux élections de l'Assemblée nationale au début de l'année. Une loi de juillet 1876 donna à 33 000 conseils municipaux le droit d'élire leur maire ; c'est seulement dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton que le gouvernement continuait à nommer les maires pris parmi les conseillers municipaux.

Dans un discours d'Avignon du 9 février 1876, Gambetta avait demandé l'élection du maire par le conseil municipal partout. Les républicains installés au pouvoir après la démission de Mac Mahon établissent et renforcent les libertés démocratiques. Au niveau de la vie locale, la démocratisation passe par le droit reconnu à tous les conseils municipaux d'élire leur maire, étendu à toutes les communes sauf Paris par la loi du 4 mars 1882 et consacré par la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

Il y eut certes à l'occasion des élections municipales de mai 1884 des renouvellements de municipalités. L'alliance des radicaux (qui représentaient alors l'extrême gauche) et des bonapartistes se produisit parfois, le plus souvent sans grand succès. Les monarchistes s'allièrent (en vain) à Saint-Dié à l'extrême gauche pour empêcher le député-maire, le ministre Albert Ferry d'être élu conseiller municipal de Saint-Dié.

Les républicains qui formaient la majorité gouvernementale perdirent quelques mairies (Dunkerque par exemple). Mais, dans l'ensemble ils sortirent renforcés de ces élections qui n'ont fait l'objet, jusqu'à présent, que d'études très partielles. Toutefois la tutelle administrative du préfet demeure et limite l'autonomie financière des municipalités. Mais les maires, par l'exercice des pouvoirs de police, virent leurs responsabilités s'accroître. Pour défendre les intérêts de leurs villes les maires des grandes villes recherchent de plus en plus à joindre à cette fonction un mandat de député. L'étude de la gestion municipale, du budget des communes, de la composition sociale des municipalités peut seule permettre d'apprécier l'évolution de l'institution municipale. Or celle-ci parce qu'elle reflète — surtout dans les petites communes — l'évolution des mentalités, ne se démocratise que lentement. Au début de la III^e République le maire reste un notable ; piètre notable dans beaucoup de communes rurales, mais c'était déjà le cas un demi-siècle plus tôt. Parfois la mairie reste au sein d'une même famille pendant plusieurs générations. Dans les villes les élections municipales sont plus politisées, entre royalistes et républicains ; ces derniers divisés entre opportunistes et radicaux, les uns et les autres recrutant leurs leaders dans la bourgeoisie. La perte d'influence de l'aristocratie et des grands propriétaires a favorisé — sans toutefois la généraliser — l'accession de la moyenne bourgeoisie à la tête des municipalités. La fonction de maire nécessite même plus d'instruction ; un préfet de Bordeaux traçait en 1878 le portrait type du maire idéal : « Il est populaire, sa famille extrêmement honorable. Négociant, il possède une maison de commerce très importante, républicain comme tous les siens, modéré, il est agréable aux partis hostiles à la République. »

Orientation bibliographique

Félix PONTEIL, *Les institutions de la France de 1814 à 1870*, PUF, 1965.

Charles POUTHAS, Les projets de réforme administrative sous la Restauration, *Revue d'Histoire moderne*, 1926.

André-Jean TUDESQ, La loi municipale de 1831 et ses premières applications, *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences humaines de Nice*, 1969.

André-Jean TUDESQ, L'administration municipale dans le Sud-Ouest sous la Monarchie de Juillet, *Annales du Midi*, octobre-décembre 1972.

André-Jean TUDESQ. — From the Monarchy to the Republic : the mayor, whether of high or low status is a leading citizen.

During the nineteenth century a slow evolution changed the mayor, whether a high or low leading citizen from an agent of the central government to an elected representative of his municipality. The laws of March 22, 1831 (election of town councillors) and of April 5, 1884 (election of the mayor by the town council) paved the way for that change.

RÉSUMÉ. — *Au XIX^e siècle une lente évolution transforma peu à peu le maire, petit ou grand notable, d'agent nommé du pouvoir central, en représentant élu de sa commune. Les lois du 22 mars 1831 (élection des conseillers municipaux) et du 5 avril 1884 (élection du maire par le conseil municipal) jalonnent cette évolution.*