



HAL
open science

Le socialisme municipal de guerre. Penser et administrer la question sociale durant la Grande Guerre

Jérôme Henning

► **To cite this version:**

Jérôme Henning. Le socialisme municipal de guerre. Penser et administrer la question sociale durant la Grande Guerre. Penser et administrer le territoire sans l'État, Mare & Martin, pp.205-217, 2023, 978 2 84934 771 3. hal-04222774

HAL Id: hal-04222774

<https://hal.science/hal-04222774v1>

Submitted on 27 Dec 2024

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 socialisme municipal de guerre. Penser et administrer la question sociale durant la Grande Guerre

Jérôme HENNING

Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole

« L'histoire démontre (...) que le mouvement, la guerre, les alarmes sont le vrai milieu où l'humanité se développe, que le génie ne végète puissamment que sous l'orage, et que toutes les grandes créations de la pensée sont apparues dans des situations troubles »¹. C'est en citant cette phrase de Renan que James Shotwell a voulu résumer la politique administrative de la Ville de Lyon pendant la guerre. En effet, force est de constater que, sans l'État, le socialisme municipal lyonnais a pensé et pratiqué une décentralisation de circonstance entre 1914 et 1918.

En 1984, Jean-Jacques Bienvenu et Laurent Richer ont montré toute l'ambiguïté de la notion de socialisme municipal en désignant celui-ci à la fois comme « un phénomène administratif : la création de services publics par les communes », et comme « une doctrine qui systématise l'extension de tels services »². Si l'historiographie juridique s'est surtout intéressée aux origines intellectuelles du socialisme municipal³ – à la doctrine donc – on doit aux historiens de l'époque contemporaine la plupart des travaux sur ce phénomène administratif perçu tantôt comme une étape dans le processus de décentralisation tantôt comme une forme de résistance par la constitution de laboratoires de réformes économiques et sociales⁴.

1. E. Renan, *L'avenir de la science*, Calmann Lévy, 1890, p. 419 cité par É. Herriot, *Lyon pendant la guerre*, Paris, PUF, 1924, p. 14.

2. J.-J. Bienvenu, L. Richer, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *RHD*, 1984, p. 205.

3. Si la genèse du socialisme municipal et la cartographie exacte des courants internes qui le traversent peuvent susciter des travaux, on doit souligner les résultats obtenus ces dernières années. En ce sens, v. J.-J. Bienvenu, L. Richer, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *loc. cit.* ; N. Droin, « Aux origines du socialisme municipal : César de Paepé », *Revue française d'Histoire des idées politiques*, 2015, n° 42, p. 162-198.

4. Sur ce sujet la méthode historique oblige à des études locales ou sectorielles. Sans prétendre à l'exhaustivité, v. J. Aubrun, *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne (1860-1914)*, thèse, Histoire, Lyon II, 2004 ; J.-P. Brunet, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge (1890-1939)*,

Phénomène européen⁵, le socialisme municipal pris dans toutes ses ambiguïtés constitue une révolution institutionnelle qui oblige les législations et les administrations répondant jusqu'alors au libéralisme économique à réviser leurs positions⁶.

Malgré la notoriété du phénomène, la complexité du socialisme municipal peine parfois à être saisie et entraîne deux types de confusions qui doivent être désormais levées à plus d'un siècle de distance de la Belle époque. Le premier écueil peut résulter de la confusion entre le socialisme comme courant politique incarné par divers partis politiques, au premier rang desquels le P.O.F puis la S.F.I.O., et le socialisme municipal comme manière d'être de l'administration. Significative à cet égard, la thèse de Patrizia Dogliani définit le socialisme municipal comme « les politiques et pratiques appliquées aux communes par les organisations ouvrières et socialistes »⁷. Cette approche qui donne lieu à penser que seul le socialisme a été, grâce à ses mairies, « la matrice du réformisme »⁸ réduit de manière curieuse un mouvement qui a largement dépassé les différentes doctrines socialistes. L'europanisation du mouvement démontre à elle seule l'impossibilité de réduire le *socialisme municipal* au *socialisme* même si les études les plus minutieuses montrent que le socialisme municipal tire son origine du socialisme comme doctrine politique. Peut-être faudrait-il qu'à l'avenir, les historiens de l'administration adoptent le terme « municipalisme » pour éviter toute confusion simplificatrice, même si cela se fait au prix de l'abandon de la dimension épique qui grève le syntagme « socialisme municipal ». Les différentes

Paris, Cujas, 1981 ; R. Lefebvre, *Le socialisme saisi par l'institution municipale : des années 1880 aux années 1980 : jeux d'échelles*, thèse, sciences politiques, Lille 2, 2001 ; R. Lefebvre, « Le socialisme municipal français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et entreprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *RFSP*, 2004, n° 54, p. 237-260 ; J. Lorcin, « Une utopie de fin de siècle au Pays Noir : le socialisme municipal à Saint-Étienne en 1900 », *Le mouvement social*, 1998, n° 184, p. 53-74 ; J. Lorcin, « Du "socialisme municipal" au libéralisme. Le régime de la production et de la distribution de la force motrice à Saint-Étienne (Loire) avant 1914 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, 1988, n° 12, p. 61-82 ; v. également le n°177 des *Cahiers Jean Jaurès* consacré en 2005 au thème *Les socialistes et la ville, 1890-1914*.

5. On doit beaucoup à la thèse de P. Dogliani qui a souligné la dimension européenne du socialisme municipal : *Un laboratoire du socialisme municipal : France, 1880-1920*, thèse, Histoire, Paris VIII, 1991, récemment publiée en français dans une version remaniée : *Le socialisme municipal en France et en Europe de la Commune à la Grande Guerre*, Nancy, L'arbre bleu, 2018 ; la revue *Contemporary European History* a proposé en 2002 un numéro sur la dimension européenne du municipalisme : *Municipal Connections: Cooperation, Links and Transfers among European Cities in the Twentieth Century*.

6. En témoigne la jurisprudence complexe du Conseil d'État : J.-J. Clère, « Le socialisme municipal dans la jurisprudence et la doctrine du Conseil d'État », *M.S.H.D.B.*, 1999, n° 56, p. 277-291.

7. P. Dogliani, *Le socialisme municipal en France et en Europe de la Commune à la Grande Guerre*, *op. cit.*, p. 17.

8. A. Chamouard, « La mairie socialiste, matrice du réformisme (1900-1939) », *Vingtième siècle*, 2007, n° 96, p. 23-33.

pratiques locales du municipalisme reposent sur des techniques juridiques permettant, dans les interstices laissés par la loi sur l'organisation municipale de 1884, de proposer une réponse à la question sociale si brûlante à la charnière du ^{xx} siècle. À Lyon par exemple, le socialisme municipal n'est pas vraiment une affaire de socialistes, mais plutôt de radicaux. Jean-Jacques Bienvenu et Laurent Richer soulignaient à raison que « la création de services municipaux n'a donc pas été le privilège des municipalités socialistes. Lyon, capitale du radicalisme, fut aussi capitale du municipalisme »⁹. S'intéresser à Lyon comme laboratoire du socialisme municipal permet, pour la Belle époque comme pour la Grande Guerre, de comprendre les ressorts administratifs réels de ce phénomène. Ensuite, le second écueil est de ne pas laisser croire que le socialisme municipal est temporellement figé au tournant du ^{xx} siècle. Symbole de la Belle époque, le socialisme municipal ne s'est toutefois pas arrêté en 1914 comme le laissait parfois penser le *terminus ad quem* posé par l'historiographie. L'entrée en guerre de la France, et par elle des diverses administrations et collectivités territoriales, ne semble pas induire une rupture dans ce mouvement municipaliste, mais une inflexion. Pour les communes qui ont fait l'expérience du socialisme municipal, les nécessités imposées par la guerre entraînent une évolution dans leur modèle administratif. Cependant, cette inflexion ne signifie en rien l'arrêt du socialisme municipal, comme le montrent les études qui, pour l'après-guerre soulignent, la continuité de cette pratique.

Cependant, l'inflexion dans le courant municipaliste constituée par la Grande Guerre demeure mal connue. Elle se situe toutefois à un moment de l'histoire administrative française où l'on observe que les relations d'opposition entre la Commune et l'État se muent en relation de complémentarité. Dans les deux cas, le socialisme municipal se caractérise toujours par une volonté de penser et d'administrer la question sociale par l'interventionnisme municipal, c'est-à-dire implicitement sans, et parfois contre, l'État. Mais la carence de l'État constatée par certaines municipalités n'a pas la même nature avant et après 1914. Si avant la guerre cette carence dépend pour beaucoup du refus de l'intervention de la puissance publique dans l'économie, elle résulte après le déclenchement du conflit mondial de contingences matérielles et logistiques. Comprendre cette évolution du socialisme municipal nous semble possible par des études locales. C'est pourquoi cette recherche se focalise sur l'exemple lyonnais. À Lyon, la mairie radicale tenue par Édouard Herriot tente d'adapter sa doctrine municipaliste au contexte de guerre¹⁰. Ceci s'observe dans les délibérations prises en Conseil municipal

9. J.-J. Bienvenu, L. Richer, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? », *loc. cit.*, p. 223.

10. Sur le laboratoire administratif que constitue Lyon au tournant du ^{xx} siècle, nous renvoyons à B. Benoît, « La politique sociale d'Édouard Herriot à Lyon de 1905 au début des années 1930 », Y. Marec (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIII^e -fin XX^e siècles)*, Grane, Créaphis, 2004, p. 623-631 ; nous renvoyons également à notre thèse de doctorat, J. Henning, *Le radicalisme d'Édouard Herriot et la crise des institutions*, Paris, Dalloz, 2019, p. 133-165 ; J. Henning, « Le

entre 1914 et 1918¹¹ ainsi que dans les différents ouvrages produits par le maire de Lyon¹². Pour répondre à la question de la nature de l'inflexion du socialisme municipal pendant la Grande Guerre, il nous semble nécessaire de comprendre comment les moyens du socialisme municipal ont alors muté pour s'adapter à la carence de l'État (I) entraînant par-là une mutation des objectifs assignés aux municipalisations de services publics (II).

I. Les moyens du socialisme municipal de guerre pour pallier la carence de l'État

Le socialisme municipal de guerre est en lui-même un laboratoire différent du socialisme municipal de la Belle époque. Certes, la doctrine de la régie directe a encore toute sa place, mais on trouve désormais une articulation nouvelle entre la puissance publique et l'initiative privée (A). Cette association répond aux besoins urgents de trouver des ressources pour pallier la carence de l'État (B).

A. L'association entre la puissance publique et l'initiative privée : la mise en œuvre d'un solidarisme municipal

Face au relâchement de l'emprise étatique sur les institutions communales, on constate qu'à Lyon la guerre oblige à repenser les cadres de l'action municipale. Forte de son expérience dans le mouvement municipaliste, l'équipe du maire de Lyon envisage quelques services nouveaux qui ont la particularité de reposer sur une association entre puissance publique et initiative privée.

Cette association guère conforme à l'esprit de la loi de 1884 semble puiser son origine dans le solidarisme. Si Léon Bourgeois s'est assez peu attardé sur les questions municipales, son principal continuateur, le sociologue Célestin Bouglé, avait proposé d'envisager le solidarisme comme la synthèse entre la puissance publique et l'initiative privée¹³. Cette association, très logiquement

logement social à Lyon de 1906 à 1928. Principes et mise en œuvre d'un service public municipal des habitations à bon marché », *Droit et ville*, 2020, n° 89, p. 201-217. Cette étude sur le socialisme municipal durant la Première Guerre mondiale résulte d'une révision et d'une augmentation des recherches déjà entreprises dans *Le radicalisme d'Édouard Herriot et la crise des institutions*.

11. Ces délibérations sont conservées aux Archives municipales de Lyon (A. M. Lyon) sous les cotes 1217 WP 176-178.

12. É. Herriot, *Agir*, Paris, Payot, 1917 ; *Créer*, Paris, Payot, 1919, 2 vol. ; É. Herriot, *Lyon pendant la guerre*, *op. cit.*, ce dernier ouvrage s'inscrit dans la série française de l'Histoire économique et sociale de la Guerre mondiale commandée par la dotation Carnegie pour la paix.

13. C. Bouglé, *Le solidarisme*, Paris, Giard et Brière, 1907, p. 104-159.

encadrée jusqu'alors par les paradigmes libéraux de la Troisième République, trouve une nouvelle voie en raison des nécessités de la guerre. La lecture des délibérations municipales permet de constater l'éclosion d'une multitude d'initiatives privées auxquelles la Commune accorde son soutien sans état d'âme administratif, comme si, finalement, la guerre avait brusquement enfoncé les portes entrouvertes par le municipalisme de la Belle époque. Si la rupture avec le régime municipal de 1884 est nette, on voit également qu'à Lyon, en l'absence de l'État alors concentré sur le front, la création de services publics nouveaux ne se fait plus dans l'orthodoxie du socialisme municipal. Notamment, le courant développé depuis les années 1880 faisait reposer le développement des services publics municipaux sur une gestion en régie directe. Dès lors l'alliance nouvelle entre l'initiative privée et la puissance publique municipale aurait pu heurter les tenants du socialisme municipal des milieux politiques et juridiques lyonnais proches du Parti radical et du Parti républicain-socialiste. Là encore, la guerre justifie les entorses à la doctrine du socialisme municipal. En réalité, il faut réagir à l'affaiblissement de l'État social justifié par l'avènement de l'État militaire. Pour répondre aux nécessités de guerre, il faut adapter la doctrine du socialisme municipal à ce qui est possible et donc faire confiance à l'initiative privée, même si celle-ci résulte souvent des actions de personnes issues de la bourgeoisie et possède un soubassement de charité chrétienne. C'est cette adaptation qui nous permet d'employer l'expression « solidarisme municipal ».

Il ne faut pas pour autant laisser penser que la municipalité soutient toutes les initiatives sans opérer de contrôle. Dans l'ouvrage *Lyon pendant la guerre*, Édouard Herriot explique l'alternative devant laquelle la municipalité se trouve : ou bien soutenir les initiatives privées par la voie de la subvention – méthode sans doute plus conforme aux réticences du Conseil d'État à l'égard de la régie directe – ou bien faire intervenir la Commune dans le fonctionnement matériel et moral des œuvres privées déjà organisées. Devant l'alternative, Herriot précise que l'intervention municipale peut dépasser la simple subvention pour répondre aux exigences sociales nées de la guerre¹⁴. Au fond, il semble que les œuvres privées ont vocation à intégrer l'administration municipale pour bénéficier de sa puissance et de son efficacité. Apparaissent alors des administrations mixtes qui se caractérisent par des confusions dans les modalités de gestion. Ici, l'interventionnisme municipal atteint son paroxysme face à un État absent qui, *in fine*, laisse agir. L'exemple le plus frappant de cette intégration des œuvres privées à l'administration municipale dans le contexte de guerre est le service municipal des réfugiés, des rapatriés et des Alsaciens-Lorrains. Cette œuvre poursuit deux buts : accueillir les déplacés de la guerre et renouer les liens entre Français et Alsaciens en vue d'une réunification que l'on espère prochaine. Le service résulte d'une initiative privée mais, à partir de 1915, l'œuvre est complètement intégrée à l'administration municipale. Cette gestion confuse montre toute l'étendue de ce solidarisme municipal. La Mairie

14. É. Herriot, *Lyon pendant la guerre*, *op. cit.*, p. 13.

organise la gestion mais la réalisation du service ne repose que sur des « collaborateurs bénévoles », ce qui exclut les agents municipaux¹⁵. Pour la Commune, les gains sont importants puisque l'engagement financier est limité et qu'en même temps elle garde la direction du service. Le même esprit anime la création d'un service municipal de lutte contre la tuberculose le 11 juillet 1916. Là encore la mairie municipalise diverses associations créées pour lutter contre l'augmentation des malades. En les réunissant au sein d'un Comité de lutte contre la tuberculose, celle-ci réussit à mettre la main sur les diverses œuvres tout en bénéficiant de ce qui est mis en place par les acteurs privés.

La gestion de ces services nouveaux repose alors sur un mélange *sui generis* entre un mode de gestion purement administrative et un mode de gestion déléguée. Cette mixité dans la gestion des services municipaux de guerre relève en partie de ce principe solidariste d'association entre l'initiative privée et la puissance publique. L'ancien maire Augagneur, pourtant chantre du socialisme municipal d'avant-guerre et membre du Parti républicain-socialiste participant à la majorité municipale, critique ce système qui enfreint la doctrine orthodoxe du municipalisme. Selon lui, cette mutation administrative « compromet la municipalité avec les dirigeants de la finance de la Chambre de commerce »¹⁶. Cette dualité dans la gestion s'observe également d'une manière légèrement différente pour certains autres services publics. Notamment, face au problème de l'approvisionnement des villes en nourriture de 1916, la municipalité tente de faire évoluer le service municipal des denrées créé au début de la guerre. Pour le rendre plus efficace, la gestion purement administrative laisse place à une gestion paritaire confiée à des représentants de la Chambre de commerce et à des délégués des associations de consommateurs. Sous la présidence du Maire, la commission doit s'entendre sur des prix qui sont ensuite validés par le Conseil municipal.

Sans surprise, l'État, pourtant si réticent face à ce type d'association entre les municipalités et les acteurs économiques, laisse faire. Ce libéralisme rompt avec les pratiques centralisatrices des années précédentes en raison de la nécessité de faire face par tous moyens aux besoins de la guerre. Face à la carence de l'État, la ville de Lyon doit donc trouver elle-même de nouveaux moyens administratifs comme financiers.

B. La recherche de nouvelles ressources sans l'État : le développement des facultés fiscales et économiques de la Commune

Avec la multiplication des services municipaux pendant la guerre, les besoins financiers s'accroissent. Bien que le fonctionnement des œuvres de guerre repose

15. *Ibid.*, p. 27.

16. Le fonds Herriot conservé aux Archives du ministère des Affaires étrangères contient une note dans laquelle le maire de Lyon s'agace de cette opposition : 89 PA-AP-1, fol. 159.

en partie sur le bénévolat et sur les ressources proposées par des entreprises privées, les services nouveaux exigent des ressources nouvelles. Les comptes présentés par le Conseil municipal montrent qu'entre 1913 et 1916, la part du budget municipal accordée aux régies directes a augmenté, passant de 4,17 % des dépenses ordinaires à 7,29 %¹⁷. Le budget ordinaire de la ville peine à couvrir ces nouvelles dépenses. La recherche de nouveaux moyens financiers devient alors le corollaire d'un municipalisme de guerre qui renforce la place de la Commune dans le paysage économique et social.

Le premier réflexe est d'augmenter les impôts indirects pour lesquels la municipalité peut décider du taux. Lors de la préparation du budget pour 1916, le Conseil municipal vote l'augmentation de presque toutes les taxes et redevances existantes. Ces augmentations passent d'abord par la création d'une surtaxe sur les entrées des théâtres, cinématographes et spectacles votée le 16 août 1915. La délibération du Conseil municipal montre que l'augmentation de la taxe est directement en lien avec les œuvres de guerre : « M. le Maire expose que les œuvres municipales créées en raison de la guerre, ont été alimentées jusqu'ici par les libéralités du public et le travail des ouvriers, sans le concours de la Ville et propose afin de pouvoir étendre leur action, de décider qu'une taxe, qui se superposera à celle de 0,10 déjà perçue par la Ville, sera établie sur les entrées dans les théâtres, cinématographes et spectacles de toutes sortes »¹⁸. L'augmentation est importante puisqu'il s'agit d'une hausse de 100 % de la taxe déjà existante. Le même mouvement s'applique aux taxes sur les activités de loisir ou de luxe. Deux augmentations des droits perçus sur les terrasses et sur les chiens de luxe sont votées le 17 juillet 1916¹⁹. La délibération expose là encore le lien entre l'augmentation fiscale et les dépenses municipales : « [le rapport du maire] 1° Expose que, grâce à la générosité de nos concitoyens, les œuvres de guerre installées à l'Hôtel de Ville ont fait face jusqu'à présent à toutes les charges qu'elles se sont imposées ; mais que leur fonctionnement se développe et que les dépenses s'accroissent chaque jour ; 2° Propose, pour permettre de continuer la distribution de ces secours, en dehors du budget municipal, d'augmenter les droits perçus par la Ville sur les tables installées sur les terrasses de cafés et de restaurants »²⁰. Si l'État laisse faire ces augmentations d'impôt, il ne permet pas pour autant que celles-ci contreviennent aux lois. Ainsi, pour la taxe relative aux chiens, la délibération municipale se confronte à la loi du 2 mai 1855 qui détermine un maximum de 10 francs pour la taxe. La municipalité n'obtient gain de cause, associée à d'autres, qu'en 1921 lorsque la loi de finances accorde le relèvement de la taxe. En 1917, pour faire face aux besoins toujours plus importants des services publics municipaux, le Conseil municipal opère un relèvement général

17. AML, 1217 WP 174, p. 417 ; 1217 WP 176, p. 683.

18. AML, 1217 WP 176, p. 251.

19. AML, 1217 WP 176, p. 523 et 526. Pour la taxe sur les chiens, il est précisé qu'elle devra également servir à faire face à l'augmentation du nombre de cas de rage.

20. *Ibid.*

des taxes de remplacement de l'octroi et crée une surtaxe sur l'alcool²¹. Là encore, la réaction étatique est ambiguë, laissant faire tout en refusant de trop grandes augmentations d'impôt. La surtaxe sur l'alcool est supprimée cinq mois plus tard par la loi du 22 février 1918 qui la suspend pour l'ensemble du territoire.

Le second réflexe, auquel étaient peu accoutumés les administrateurs municipaux français, a été de contracter des emprunts internationaux. Là encore, il faut faire face aux dépenses nouvelles. La municipalité fait le choix d'emprunter auprès de banques étrangères pour s'assurer du versement constant de fonds. En 1916, la municipalité négocie un emprunt de 25 millions de francs auprès d'un consortium de banques new-yorkaises dans lequel la banque Morgan occupe une place importante²². Cet emprunt international sera complété par un emprunt de 35 millions auprès du Crédit foncier de France l'année suivante²³. Si la technique de l'emprunt n'est pas nouvelle, le recours aux banques étrangères est inédit. Jusqu'alors la loi interdisait ce genre d'emprunts. Mais, conscient de son incapacité à fournir aux communes les ressources dont elles ont besoin, l'État les autorise par la loi du 28 septembre 1916 à émettre des obligations à l'étranger²⁴.

Si les dépenses allouées aux régies directes augmentent, force est de constater que les dépenses correspondantes augmentent également. Cette hausse poursuit toujours l'objectif de fournir à la municipalité les moyens de pallier les carences de l'État pour favoriser une mise en œuvre concrète de politiques publiques municipales.

II. Les objectifs du socialisme municipal lyonnais pendant la guerre

La nature et la durée de la Première Guerre mondiale modifient incontestablement les domaines d'action du socialisme municipal lyonnais. En effet, désormais l'action municipaliste se dirige très contextuellement vers l'effort de guerre (A) et vers la réponse urgente aux défis sociaux engendrés par la mobilisation générale et la spécialisation de l'économie (B).

A. Le municipalisme favorisant l'implication de la Commune dans l'effort de guerre

Le courant municipaliste tel qu'il s'est développé au tournant du xx^e siècle posait comme principe la spécialisation économique du territoire. Chaque ville

21. AML, 1217 WP 177, p. 281-286.

22. AML, 1217 WP 176, p. 678.

23. AML, 1217 WP 176, p. 710.

24. *J.O., Lois et décrets*, 29.09.1916, p. 8596.

dispose d'un rôle économique propre dans un ensemble national dynamique. Selon les tenants de ce courant une meilleure application du principe de subsidiarité permettrait à l'État d'encourager cette spécialisation économique du territoire. Le déclenchement de la guerre et la fixation du front créent un contexte favorable pour cette spécialisation. Les villes de l'arrière, comme Lyon, doivent alors remplir deux missions pour soutenir l'effort de guerre : la création de richesses et l'accueil des réfugiés et blessés. C'est dans la perspective de ces deux missions que la municipalité, entre 1914 et 1918, soit seule soit en collaboration avec le secteur privé, augmente son domaine d'intervention. Ce développement s'inscrit dans le socialisme municipal de guerre tant pour renforcer la place de la commune dans l'organisation administrative, économique et sociale de la France, que pour pallier les carences de l'État.

La création de richesses nouvelles sous l'impulsion de la municipalité se traduit durant la guerre par de multiples projets économiques. Le Conseil municipal se fait producteur dans quelques domaines jugés stratégiques. Le cas le plus significatif est celui de l'intervention municipale dans l'exploitation d'une nouvelle mine de lignite à quelques kilomètres de Lyon, à Saint-Martin-du-Mont. Le Groupement charbonnier de la ville de Lyon – service public municipal créé en novembre 1914 en collaboration avec la Chambre syndicale des marchands de charbon en gros – a choisi le gisement pour lancer une exploitation municipale. Le 21 août 1916, le Conseil municipal a constaté l'incapacité de l'État à attribuer des concessions minières nouvelles dans la région²⁵. En conséquence, l'exploitation de la mine de Saint-Martin-du-Mont dont le terrain a été acquis par la Commune de Lyon est projetée en régie directe. Cette fois, le préfet s'oppose en considérant que l'intervention municipale dépasse largement le cadre légal.

Mais celle-ci a bien lieu à partir de juin 1917 à la suite de la nomination d'Édouard Herriot comme ministre des Travaux publics en décembre 1916 qui favorise la position municipale²⁶. L'exploitation commence avec un contingent de 40 prisonniers de guerre. À partir du 13 mai 1918, le Conseil municipal régularise la situation encore latente sur plusieurs points et réaffirme l'exploitation en régie directe²⁷. Dans le sillage de la mine municipale de Saint-Martin-du-Mont, la municipalité crée une carrière municipale²⁸.

La contribution à l'effort de guerre passe également par la création de la foire d'échantillons en 1916. La foire de Lyon s'inscrit pleinement dans la spécialisation économique du territoire. Voyant Lyon comme un *hinterland* entre les villes portuaires de Marseille et Bordeaux et le reste de l'Europe, le Conseil

25. AML, 1217 WP 176, p. 562 ; É. Herriot, *Lyon pendant la guerre*, op. cit., p. 45-47.

26. 89 PA-AP-1, fol. 29. Le fonds Herriot aux Archives du ministère des Affaires étrangères contient quelques pièces montrant l'intervention directe du ministre-maire pour la création de la mine municipale.

27. AML, 1217 WP 177, p. 239.

28. É. Herriot, *Jadis*, Paris, Flammarion, 1952, t. 2, p. 88.

municipal crée la Foire internationale de Lyon qui doit concentrer les achats et les ventes en gros²⁹. L'idée est essentiellement de concurrencer la foire de Leipzig qui, en Allemagne, joue un rôle moteur dans les négociations commerciales entre producteurs et marchands. Contre cette initiative qui place la municipalité comme organisatrice du commerce, l'État se montre hostile à ce qu'il considère alors comme une entrave à la liberté du commerce. La Municipalité considère quant à elle que la foire permet de fluidifier le commerce national en réduisant les délais des négociations et donc les coûts engendrés par les stocks. Cette même conception conduit la municipalité à impulser la création de la Société nationale du Rhône. Pour une meilleure exploitation du fleuve, artère principale de l'*hinterland* lyonnais entre la Méditerranée et le centre de l'Europe, la ville de Lyon demande la création par l'État d'un établissement public associant les communes et les entreprises privées des secteurs de l'énergie hydraulique et de la navigation³⁰.

L'effort de guerre pour une ville de l'arrière comme Lyon résulte encore de la prise en charge des réfugiés et des blessés de guerre. Pour les réfugiés, fidèle aux principes du solidarisme, la municipalité crée le service municipal des réfugiés³¹. Pour les blessés, les édiles lyonnais voulaient encore spécialiser Lyon en une « ville-hôpital »³². Cependant, si la ville s'est en effet parsemée de lits supplémentaires, les délibérations du Conseil municipal ne montrent pas sur ce point une action décisive que l'on pourrait inscrire dans le socialisme municipal. La création de lits pour blessés de guerre est pour beaucoup la conséquence des initiatives prises par la Direction du service de santé des armées. En revanche, l'action de la mairie est plus significative d'un interventionnisme municipal dans le domaine de la prise en charge des blessés exigeant une rééducation. Dès l'hiver 1915, la municipalité crée la première école pour blessés de guerre. Le rapport du maire fixe les objectifs de ce nouveau service public : « un certain nombre de blessés, traités dans les hôpitaux, sont par le fait d'amputations dans l'impossibilité d'assurer leur existence, [...] il paraît nécessaire de leur apprendre une profession qu'ils puissent exercer »³³. Le modèle scandinave de ce type d'institutions – régulièrement relevé dans la culture du socialisme municipal du tournant du XX^e siècle – est donné en exemple. Là encore, l'association entre la municipalité et l'initiative privée fonde l'institution. La délibération demande ainsi « le concours des grandes institutions lyonnaises »³⁴. Devant le succès de la première école baptisée « Joffre », une deuxième école « Foch », puis une troisième « de

29. É. Herriot, *Lyon pendant la guerre*, op. cit., p. 74.

30. É. Herriot, *Créer*, t. 1, op. cit., p. 277-291. La Compagnie nationale du Rhône n'est finalement créée qu'en 1921 malgré les multiples demandes de la municipalité durant la guerre.

31. Voir *supra*.

32. É. Herriot, *Lyon pendant la guerre*, op. cit., p. 25.

33. AML, 1217 WP 176, p. 62.

34. *Ibid.*

Tourvielle » sont créées par la ville³⁵. Après trois années de collaboration entre l'État, les œuvres de charité et la municipalité, les écoles de blessés sont définitivement mises en régie le 21 janvier 1917 et intégrées pleinement aux services publics sanitaires et sociaux de la ville³⁶.

Ces contributions à l'effort de guerre sont difficilement séparables des efforts de la municipalité pour répondre aux exigences sanitaires et sociales de la guerre. L'action administrative de Lyon pendant le conflit mondial montre à quel point les questions économiques, sanitaires, sociales et militaires sont entremêlées.

B. Le municipalisme répondant aux exigences sanitaires et sociales nées de la guerre

La réalisation de la question sociale était un des objectifs du courant municipaliste tel qu'il était conçu à la fin du XIX^e siècle. C'est donc logiquement vers les exigences sanitaires et sociales nées de la guerre que le Conseil municipal lyonnais dirige ses actions par les moyens du socialisme municipal. À côté de la multiplication d'œuvres d'assistance plus traditionnelles³⁷, la mise en régie directe d'activités industrielles et commerciales doit permettre la création de services publics municipaux nouveaux répondant aux besoins sociaux urgents : ceux du ravitaillement et de l'emploi.

En premier lieu, le Conseil municipal décide d'accroître les mises en régie d'activités commerciales liées au ravitaillement pour maintenir la stabilité des prix par des achats en gros. À mesure que la guerre s'enlise, la question du ravitaillement des populations urbaines devient un enjeu de premier plan. L'année 1916 est notamment marquée par l'émergence de pénuries sur l'ensemble du territoire national. Pour y résister, une série de mises en régie est décidée à Lyon pour les criées de la halle des Cordeliers (reprise d'une concession)³⁸, pour les dépôts-ventes de charbon³⁹, pour la vacherie municipale,

35. AML, 1217 WP 176, p. 653.

36. AML, 1217 WP 177, p. 22.

37. AML, 1217 WP 176, p. 571, p. 615, ainsi, la municipalité met en place à la fin de 1916 plusieurs services publics d'assistance sociale, parmi lesquels une œuvre municipale des orphelins de guerre et un service spécial pour les familles nombreuses.

38. AML, 1217 WP 177, p. 79, le procès-verbal du conseil municipal du 29.03 précise que cette reprise au vu des mauvais résultats obtenus par le concessionnaire : « M. le Maire : 1° Expose que la concession des Factorats de la Halle des Cordeliers arrive à expiration le 31 mars 1917 ; que le système des criées, tel qu'il a été organisé et tel qu'il fonctionne depuis 10 ans, n'a pas toujours donné des résultats satisfaisants pour l'alimentation lyonnaise ; 2° Propose d'autoriser l'administration municipale à exploiter elle-même en régie lesdites criées ».

39. AML, 1217 WP 176, p. 672 ; É. Herriot, *Lyon pendant la guerre*, op. cit., p. 45-46. Ces dépôts-ventes résultent d'une entente entre la municipalité et le regroupement des marchands en gros. Le 27 novembre 1914, la municipalité, en collaboration avec

pour la soupe municipale⁴⁰ et pour les jardins-potagers (création de services publics)⁴¹. Ce dernier service témoigne particulièrement bien de l'inflexion que prend le socialisme municipal au contact de la guerre. « L'œuvre des jardins » repose sur une association de propriétaires privés qui prêtent des terrains gratuitement à la municipalité et celle-ci qui exploite en régie par les agents municipaux les jardins transformés en potagers. Ces œuvres productrices sont accompagnées en 1917 de la création d'un nouveau service public destiné à constituer des stocks d'amortissement sur les denrées dont l'approvisionnement est le plus fragile. Le service municipal des stocks de régulation est ainsi créé le 21 janvier 1917 « pour lutter contre le renchérissement des denrées alimentaires »⁴². Il s'agit toutefois d'un moyen pour la municipalité de participer au marché en opérant des achats de gros en matière de denrées alimentaires⁴³. Cette politique interventionniste est encouragée par l'État qui se fonde sur la loi du 20 avril 1916 pour autoriser ces interventions économiques pourtant contraires au régime municipal de 1884⁴⁴. Cependant, ces municipalisations de services productifs ou commerciaux ne permettent guère de remédier aux pénuries de nourriture ou d'énergie ; Lyon accueille douloureusement les cartes de rationnement progressivement mises en place par le Gouvernement Briand.

En second lieu, la réponse aux exigences de guerre repose sur la création d'emplois publics par l'action municipale elle-même. Sûrement l'un des éléments les plus téméraires du municipalisme lyonnais pendant la guerre, cette création municipale d'emplois témoigne de l'intervention de la Commune dans les affaires économiques locales. Dès le début de la guerre, la municipalité décide de faire passer plusieurs chantiers publics en régie directe, prenant ainsi la main sur l'embauche et le maintien de l'activité alors que la mobilisation générale vide les entreprises privées. Le chantier de l'hôpital de Grange Blanche est notamment retiré aux concessionnaires le 10 août 1914 avec un motif qui n'a guère de lien avec une éventuelle carence dans les obligations de la concession : « pour pallier la crise du chômage résultant de la mobilisation générale »⁴⁵. La conception assistancielle de la

la Chambre syndicale des marchands de charbon en gros, crée une sous-commission municipale – le Groupement charbonnier de la ville de Lyon – chargée de répartir pour l'approvisionnement le charbon venu des mines de la Loire et d'importer du charbon de l'étranger. Certains industriels contournant le Groupement municipal qui, malgré ses prétentions, n'avait pas le monopole, la création de ces dépôts-ventes pour le charbon domestique doit faire échapper le combustible de la spéculation permettant ainsi de stabiliser les prix. L'intervention municipale sur les marchés économiques est manifeste.

40. AML, 1217 WP 176, p. 1.

41. AML, 1217 WP 177, p. 70-71.

42. AML, 1217 WP 177, p. 14.

43. AML, 1217 WP 177, p. 68.

44. *J.O., Lois et décrets*, 21.04.1916, p. 3375 ; la loi du 20.04.1916 prévoyait de lutter contre la spéculation sur les biens de première nécessité par l'instauration de taxes élevées sur certaines denrées. Par dérogation l'art. 5 accordait aux communes la possibilité de constituer des services pour recevoir les achats de gros ou réquisitions opérées par l'État.

45. AML, 1217 WP 176, p. 1.

municipalité repose ainsi sur la volonté de fournir une « assistance par le travail »⁴⁶. Pour le chantier de l'hôpital désormais assuré en régie, le Conseil municipal ne dissimule pas ses intentions : « il est préférable de donner au plus tôt du travail aux ouvriers non mobilisables au lieu de leur venir simplement en aide »⁴⁷. Le maintien de chantiers municipaux est assuré tout au long de la guerre avec parfois des coûts importants couverts par les fameux emprunts auprès des banques américaines⁴⁸. Cette même conception d'une sauvegarde de l'emploi dans un but d'assistance sociale, tout à fait conforme aux principes du solidarisme en vogue au Parti radical, donne encore lieu à la création d'ouvroirs municipaux⁴⁹. Avec le mythe républicain des ateliers nationaux en arrière-plan, ces ouvroirs municipaux esquissés en 1914 ouvrent leurs portes en 1915. Le système fonctionne grâce à une centralisation des commandes indiquées par les industriels du textile puis par la répartition entre les ouvriers à domicile. Bien plus que des bureaux de placement, les ouvroirs municipaux démarchent directement auprès des industries de la région. Pour faire fonctionner l'ensemble, une part de 10 % est retenue sur le salaire de l'ouvrier. Près de 10 000 ouvriers, essentiellement des femmes, bénéficient du système qui permet à la fois de maintenir l'emploi à domicile des non-mobilisables et de former des personnes à certains métiers permettant ainsi leur intégration dans l'industrie de guerre. Le système municipal des ouvroirs est ensuite complété par la création de l'Intendance des marchés de confection et de raccommode de l'armée. Cette nouvelle institution municipale devait intervenir auprès des entreprises nées de la guerre pour les contrôler tout en centralisant à la municipalité les marchés passés entre les adjudicataires de l'armée et les ouvriers. La Commune se positionne comme un intermédiaire dans plusieurs pans de l'industrie textile, maintenant ainsi un contrôle public sur des industries fortement génératrices et destructrices d'emplois. L'intervention de la municipalité dans l'économie dépasse largement le cadre de la loi de 1884 mais l'État laisse faire en raison de son incapacité à répondre aux exigences sociales consécutives du conflit.

Ce laisser-faire, bien que caractéristique de l'évolution du socialisme municipal pendant la guerre, n'est qu'un phénomène de circonstances et, si l'histoire du socialisme municipal français pendant la Grande Guerre reste à faire, force est de constater qu'après l'armistice, la réaction étatique sur les gestions communales sera parfois sévère⁵⁰.

46. J.-B. Masméjan, *L'assistance par le travail à l'aune du traitement de l'indigence au XVIII^e siècle. Idées et institutions – L'exemple lyonnais*, thèse, histoire du droit, Université Lyon III, 2021, p. 31-36, le réflexe des édiles lyonnais du début du XX^e siècle s'inscrit dans une longue histoire de l'assistance par le travail dont J.-B. Masméjan a montré les racines lointaines. Les facteurs d'explication de la présence d'institutions municipales d'assistance par le travail à Lyon au XVIII^e siècle semblent tout autant opérant au XX^e siècle.

47. AML, 1217 WP 176, p. 1.

48. AML, 1217 WP 177, p. 8.

49. É. Herriot, « Les œuvres de guerre de l'Hôtel de ville de Lyon », *Annales de la régie directe*, 1917, p. 164-168.

50. J. Henning, *Le radicalisme d'Édouard Herriot et la crise des institutions*, op. cit., p. 159-165.