ALEXANDRE FERNANDEZ

L'IMPOSSIBLE SOCIALISME MUNICIPAL EN ESPAGNE

Sans préjuger des conclusions qui pourront être tirées des différentes communications inscrites au programme de notre atelier sur la nature et les déterminations du “socialisme municipal” européen, il paraît incontestable qu’il existe bien des terres fécondes: lieux d’origine des réalisations, espaces des débats... Ainsi la Grande-Bretagne, l’Allemagne, Ce qui semble certain, c’est qu’en Espagne la moisson que peut ramener le chercheur parti “à la recherche du socialisme municipal espagnol” est mince... et ce n’est pas par simple goût facile du paradoxe que j’ai intitulé cette communication sur l’Espagne “l’impossible socialisme municipal”.

En effet, on ne trouvera pas ici, sauf exceptions, ce “socialisme du gaz et de l’eau (ou de l’électricité)” qui, ailleurs, a tant donné matière à enthousiasmes, railleries ou réquisitoires. Non pas tant que l’idée en fut absente, bien sûr, mais parce que, plus qu’ailleurs, en Espagne, les administrations municipales ont été comme frappées d’incapacité. Ce qui ressort en effet c’est une sorte de faiblesse entrepreneuriale structurelle des municipalités espagnoles. C’est à essayer de déterminer les fondements de cette incapacité que s’attache ce travail. Un travail qui ne sera donc pas une étude des théories municipales du socialisme espagnol¹, ni même, en conséquence, celle de réalisations “introuvables” ou peu s’en faut. Il faudra d’abord tracer les limites du domaine d’action dévolu aux villes espagnoles: établir le rapport entre les tâches qui leur incombait et les moyens dont elles disposaient. Le déséquilibre, patent, explique ainsi que la fin du XIX^e siècle ait été ici marquée non pas par la municipalisation des services urbains, mais par la privatisation de l’eau! On montrera enfin que le statut municipal de 1924, nouveau cadre juridique destiné à porter quelque air nouveau aux municipalités ne put, pour autant que son objectif fût tel, soulever la chape des contraintes inscrites dans la longue durée.

¹ Étude qu’il faudrait par ailleurs mener avec, je crois, des résultats intéressants, par exemple sur l’œuvre de Gumersindo de AZCARATE, rééditée en 1979 sous le titre *Municipalismo y Regionalismo*, par l’Instituto de Estudios de Administración local.

I

Vers la fin du XIX^e siècle, sous l'effet de l'urbanisation, il exista, en Espagne comme ailleurs, des pressions pour que les administrations locales se chargent de la réalisation de ces équipements de réseaux qui sont la garantie de la satisfaction de besoins jugés élémentaires. Or, dans les domaines tels que la distribution du gaz et de l'électricité, champs privilégiés en d'autres pays du socialisme municipal, en Espagne, on ne pourra évoquer comme engagements de gestion directe des municipalités, que quelques cas marginaux: à Bilbao, à Irun, par exemple, et durant quelques années seulement.

Essayons, tout d'abord, de cerner ce que les municipalités espagnoles "pouvaient" faire. Au XIX^e siècle, les administrations municipales sont étroitement corsetées sous le double effet du centralisme politico-administratif du pouvoir central et du libéralisme économique doctrinal. Le conseil municipal est de pure forme. Le maire, seul agent exécutif du *municipio* est en droit, et en fait, soumis au gouverneur de la province, représentant de l'État, dont le pouvoir est plus large encore et plus pressant que celui des préfets français. Les municipalités ne sont que des "corporations económico-administratives" et n'ont aucun caractère politique. Les successives lois municipales, prises par les différents pouvoirs politiques qui se sont succédés², notamment les grandes lois de 1845 et de 1877 sont extrêmement restrictives. Le régime municipal de 1877, par exemple, limite aussi bien les domaines de compétence des municipalités que les possibilités de gestion.

L'article 67 énonce les compétences gestionnaires exclusives des municipalités: établissement et création de services municipaux se référant à l'ornement et à l'entretien de la voie publique, commodités et hygiène publique, encouragement au développement de leurs intérêts matériels et moraux, sécurité des personnes et des biens. C'est-à-dire expressément: création et alignement de rues et de places, empiérement et pavage des voies, éclairage et conduits d'assainissement, fontaines publiques et conduites d'eau, *paseos* et plantation d'arbres, lavoirs publics, marchés couverts et abattoirs, *ferias* et marchés périodiques, institutions de bienfaisances et d'éducation, services sanitaires, édifices municipaux et en général tout type d'ouvrages publics nécessaires au fonctionnement des services.

Or, au-delà de l'énumération, il s'agit en fin de compte des domaines traditionnels de l'interventionnisme public: l'aspect de la ville, la sécurité de ses habitants, l'hygiène publique, la bienfaisance et l'éducation, ces dernières autrefois dévolues à l'Église. Il faut peut-être insister là-dessus. Cette allocation de compétences

² Adolfo POSADA, *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, Madrid 1910, rééd. Madrid Instituto de estudios de administración local, 1982; Concepción de CASTRO, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid 1979; J. O. SAMITIER, *Poder municipal y urbanismo en el siglo XIX*, dans: *Ciudad y territorio* 94 (1992) p. 79-96.

octroyées aux municipalités ne peut être comprise comme une sorte de *welfare state* local précoce. Bien au contraire, c'est plutôt, et tout à la fois, une réponse, dans l'urgence, aux problèmes posés, et un moyen pour l'État de s'en remettre à d'autres responsabilités. Serait-ce une sorte d'attribution de compétences "par défaut"? De bien des façons, aux yeux du législateur, il s'agit donc bien davantage d'une survivance héritée des temps pré-libéraux que d'un quelconque interventionnisme "progressiste".

C'est ce qui explique que les libéraux au pouvoir "n'aient pas établi de parallélisme – ni économique, ni politique – entre la cession de compétences aux entités locales et une dotation appropriée en ressources pour leur financement"³. Le système fiscal est aussi injuste qu'inefficace. Non seulement les municipalités ne jouirent d'aucune autonomie fiscale mais il ne leur fut point permis de recourir de plein droit à d'autres ressources financières. La loi limitait la capacité financière ordinaire des communes à la gestion des biens patrimoniaux et à quelques faibles taxes municipales, sous le contrôle d'ailleurs des autorités provinciales. Les ressources ordinaires des municipalités reposaient ainsi sur les revenus de leurs propriétés et le reversement d'une part des impôts – essentiellement les taxes à la consommation – levés par l'État. Or, les désamortissements des biens publics de la première moitié du siècle⁴ avaient considérablement diminué les premières; quant à l'État, il fut endémiquement incapable d'équilibrer ses recettes et ses dépenses⁵.

Ainsi, les ressources ordinaires ne couvraient qu'à peine la moitié des dépenses, en forte croissance du fait des charges obligatoires sans cesse plus lourdes dans un contexte de croissance urbaine soutenue de part et d'autre du tournant du siècle. Les dépenses municipales qui représentaient 12,5 % des dépenses publiques en 1863, en représentaient 21 % en 1882, 30 % en 1911. Dans ces conditions la plupart des budgets ne pouvaient être bouclés que sous couvert de déficits souvent importants. D'où, au prix du renforcement de la dépendance, les "rallonges" (*Recargos*) octroyées par l'administration centrale, étant entendu que le but était d'éviter autant que possible l'endettement des municipalités⁶. Ainsi, à la fin

³ Francisco COMIN, *Historia de la Hacienda pública, II: España, 1808–1995*, Barcelone 1996, p. 207.

⁴ Horacio CAPEL, *Capitalismo y morfología urbana en España*, Barcelone 1977.

⁵ Miguel MARTORELL, *La reforma pendiente. Hacienda municipal en la crisis de la Restauración: el fracaso de la ley de supresión del impuesto de consumos*, dans: *Hacienda Pública Española* 132 (1995) p. 143–152.

⁶ L'impôt de consommation, de répartition, était contrôlé par l'oligarchie locale. Les réformes de Florès de Lemus au début du XX^e siècle, si elles furent un acte de foi en la modernisation, ne semblent pas avoir nettement modifié les traits spécifiques de la fiscalité, en raison des résistances passives et pratiques auxquelles elles se heurtèrent localement. Joaquín del MORAL RUIZ, *Hacienda central y haciendas locales en España, 1845–1905*, Madrid 1984: "Como la estrecha dependencia de las Corporaciones locales respecto al Estado les obligaba, también, a compartir esta insuficiencia financiera en sus presupuestos propios, a muy corto plazo condujo a que la actividad local española se viera sumida en una profunda atrofía y a que su gestión fuera enco-

de l'année 1918, seules Madrid et Barcelone avaient usé significativement de l'emprunt⁷.

Pour autant, les municipalités espagnoles ne sont pas restées passives devant les sollicitations de la modernité: Gregorio Nuñez a calculé qu'au début du XX^e siècle les investissements en services urbains oscillaient autour de 4,5 millions de pesetas, à peu près ¼ des budgets urbains totaux⁸. Mais, confrontées à de telles difficultés simplement pour répondre aux seules tâches obligatoires qui leur incombaient (celles que l'on a énumérées plus haut) – et même si à partir de 1902 l'entretien des écoles et la rémunération des maîtres furent enfin transférés à l'État –, on comprend aisément les réticences des mairies pour engager quelque dépense extraordinaire que ce soit.

D'autant plus qu'en l'occurrence l'imprégnation idéologique libérale s'ajoutait à la faiblesse des ressources financières pour consolider l'état d'incapacité entrepreneuriale des collectivités locales. En effet, en même temps qu'elle consacrait la compétence des municipalités dans les domaines traditionnels – ce qui, on l'a vu, contribuait à la croissance des charges – la loi municipale de 1877 s'inscrivait dans l'esprit du plus pur libéralisme économique. Et c'était incontestablement celui-ci qui prévalait hors des champs d'activité définis dans l'article 67. Les villes ne sauraient agir à l'égal des entreprises privées. Leur domaine d'action était précisément borné: s'assurer que l'occupation du domaine public par l'entrepreneur n'occasionne aucune nuisance, veiller à ce que les bonnes règles de la concurrence soient respectées lors de l'attribution des concessions. Comme on l'a dit à propos de Madrid, les municipalités sont "inhibées"⁹.

Ainsi, faute d'instruments financiers à la mesure des enjeux nouveaux, les municipalités espagnoles furent contraintes, sauf exception, de s'en remettre aux opérateurs privés pour accéder à la modernité urbaine¹⁰.

mendada a la oligarquía provincial y local, ligada estrechamente a los intereses de clase que operaban desde Madrid", p. 11.

⁷ Sur les 376 millions de pesetas de dette cumulée par les corporations locales, 328 millions revenaient aux deux plus grandes cités, COMIN, *Historia de la Hacienda pública* 1996, p. 214.

⁸ Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, *Servicios públicos municipales: importancia económica y criterios de asignación, 1900–1930*, dans: *Estudios de economía aplicada*, VII^e reunión anual de ASEPELT-España, Cádiz, p. 126–140.

⁹ Francisco CAYON GARCIA, *Distribución de electricidad en Madrid, 1882–1936: inhibición municipal y cartelización del mercado*, dans: *Infraestructuras y servicios públicos urbanos en las edades moderna y contemporánea*, VI Congreso de la Asociación de historia económica española, Gerone, actes dactylographiés.

¹⁰ COMIN (voir note 3) p. 204: "Finalmente, la penuria de las arcas municipales impidió que surgieran empresas municipales para el abastecimiento de aguas, el alumbrado de gas y eléctrico, de tranvías y demás servicios locales. Esa carencia de recursos, junto a la ideología liberal, implicó que esos servicios municipales fueran suministrados en régimen de concesión por empresas privadas, según contrata conseguida en subasta pública".

II

Concernant le cas espagnol Gregorio Nuñez a proposé, à partir d'une analyse de coûts et avantages une typologie de l'interventionnisme municipal¹¹. Les missions de service public dévolues aux municipalités pouvaient être exploitées directement ou bien déléguées à des opérateurs privés. La distinction s'effectue selon le type d'équipement: en fonction, d'une part, du coût de l'investissement premier, d'autre part, des contraintes et du coût de l'exploitation et de la gestion du service. Les critères de distinction en fonction des options politiques des municipalités (libéral/conservateur) ne semblent pas discriminants: jusqu'au début du vingtième siècle, les oligarchies qui tiennent les conseils de ville ont pour souci d'éviter au maximum les dépenses et sont idéologiquement attachées à une intervention minimale du pouvoir politique ou, en l'occurrence, administratif, en matière d'édilité et d'urbanisme.

A quels critères correspondent dans les conditions que nous avons évoquées plus haut les choix du mode de réalisation des équipements de service public?

1. On comprend que du point de vue des finances publiques le choix de la gestion directe ne pouvait s'exercer que sur des services qui ne nécessitaient que très peu d'investissements, tel le service d'ordure ménagères qui devient dès les années 1870 un service régulier, et généralisé semble-t-il dans toutes les villes sous les injonctions des médecins et des épidémiologues. On passe de l'incitation à nettoyer adressée aux riverains, à l'embauche de contractuels, puis à un service municipal direct, financé par une taxe levée sur l'ensemble de la population.

Une très importante question, car elle souleva bien des passions fut celle des cimetières. La question des sépultures n'est bien entendu pas spécifiquement urbaine, mais elle revêt dans les villes un caractère particulier. Ce fut longtemps le domaine exclusif de l'Église (y compris après les réformes libérales de la première moitié du XIX^e siècle). Mais, d'une part, le maintien des cimetières particuliers au cœur des villes se heurtait à la croissance de la demande de sépultures, alors que l'espace urbain est de plus en plus convoité du fait de la pression démographique. Et, d'autre part, la normalisation des codes d'hygiène publique jouait contre la conservation des cimetières urbains incontrôlables. La loi de 1883 portait l'interdiction définitive des cimetières particuliers, exigeait la fermeture immédiate de 70 % de ceux qui à cette date existaient, faisait obligation aux municipalités d'édifier un cimetière municipal si elles n'en possédaient pas. Comment financer? La loi autorisa les municipalités à inscrire les dépenses sur le budget extraordinaire. En fait, selon Gregorio Nuñez, il apparaît que les municipalités choisirent plutôt de fragmenter l'édification et la gestion de cet équipe-

¹¹ Gregorio NUNEZ ROMERO-BALMAS, *Servicios colectivos en España durante la segunda industrialización: entre la empresa privada y la gestión pública*, dans: F. COMIN, P. MARTIN ACENA (éd.), *La Empresa en la historia de España*, Madrid 1996.

ment particulier: en s'adressant à des entreprises privées pour la construction et en se réservant l'entretien et la gestion, financées par des taxes modérées qui permettaient d'entretenir un personnel réduit sans grever la fiscalité locale.

Les marchés d'approvisionnement et les abattoirs sont davantage que les cimetières des équipements relevant de la compétence municipale exclusive. On peut ici s'appuyer sur les réglementations en matière d'hygiène publique, de fiscalité (droits d'octroi) et de police des marchés pour justifier la gestion directe. Le coût parut élevé à certaines villes: entre 1900 et 1905 trois grandes municipalités (Cordoue, Gijon, Ayamonte) et dix petites choisirent de soumettre à un concessionnaire privé la construction et la gestion du marché public, quatorze celle des abattoirs. L'intention semble claire: contourner de quelque façon que ce soit la difficulté du financement du service. Mais, en ce domaine, d'une manière globale les municipalités ont pour ambition d'assumer la gestion et de conserver leur contrôle édilitaire en mêlant les instruments de la gestion publique et la collaboration volontaire de partenaires privés.

2. Les secteurs où les municipalités souhaitent le plus nettement conserver leur pouvoir sont ceux qui ont trait à la santé publique. Or, s'il est plutôt aisé de conserver le contrôle de la gestion des marchés et des abattoirs, cela s'avère nettement plus ardu lorsqu'il s'agit d'installer et d'exploiter les équipements nés de l'innovation technologique: construction d'égouts et de réseaux d'approvisionnement en eau. On atteint ici les limites de la gestion publique municipale.

Sans doute, ces équipements entrent, on l'a vu, dans le domaine des services publics municipaux attribués par la loi. L'approvisionnement en eau est une des conditions d'existence d'une ville: c'est pourquoi ce service était traditionnellement considéré comme un bien public, ayant d'ailleurs dans une large mesure contribué à forger la notion. En matière d'intervention publique un des rôles les plus traditionnels dévolus aux administrations municipales était d'assurer l'approvisionnement en eau des habitants. L'interventionnisme municipal hérité de l'Ancien Régime se justifiait pour des raisons de santé et d'hygiène publique évidentes. A cet égard, la construction et l'exploitation des fontaines puis des premières canalisations de distribution privée incombait aux municipalités. Le caractère municipal de l'approvisionnement des populations en eau fut consigné dans la première loi municipale de 1823 rappelée dans la loi de 1877.

Mais, avec la croissance urbaine les dépenses augmentent, et donc les taxes municipales afférentes. Ainsi donc, dans le cas de l'eau et de l'assainissement, ce ne fut pas tant l'incompétence juridique que les difficultés pour se procurer des ressources financières qui handicapèrent les solutions municipales.

Malgré l'augmentation des dépenses publiques et l'imposition d'un système sommaire de tarification forfaitaire appliqué à quelques gros consommateurs, les municipalités éprouvaient, sauf à vouloir et pouvoir modifier la fiscalité, de plus en plus de difficultés pour faire face à une demande croissante en fonction de la croissance démographique et de l'élévation de la consommation par habitant.

L'élément déterminant fut l'apparition de nouvelles normes qualitatives de consommation: il s'agissait de substituer à la distribution publique (les fontaines) l'adduction privée. On mesure sans peine l'ampleur des investissements nécessaires.

Ce fut sans doute le facteur le plus déterminant de ceux qui sont à l'origine du très net mouvement de privatisation des services de l'eau qui marque les villes espagnoles à partir de 1860 et qui s'accélère au tournant du siècle¹². Si Madrid n'est pas affectée, car l'approvisionnement de ses habitants a été pris en charge par l'État (le canal Isabel II) la municipalité de Barcelone, incapable d'engager les dépenses d'investissement à une telle échelle cède en concession l'adduction et la distribution à plusieurs compagnies. En effet, généralement, à l'exception de Valladolid (1902) et de Saragosse (1905), qui confient la construction du système complet d'assainissement à une même entreprise, les municipalités, afin d'éviter la dépendance, fragmentent et échelonnent les opérations en confiant à plusieurs entrepreneurs l'installation du réseau sur différents quartiers, rues, voire tronçons de rue.

Ce type d'équipement posait en outre des problèmes techniques de gestion spécifiques. Le mode nouveau du service de l'eau impliqua la perte du caractère de bien public dans la mesure où l'on pouvait désormais tarifier et exiger un paiement proportionnel pour les frais de premier établissement, la construction du réseau de transport et de distribution et l'installation de compteurs, enfin la consommation à domicile. Ce problème de la facturation de l'eau, qui laissait désespérées les municipalités servit remarquablement les ambitions des opérateurs privés qui par ailleurs, et pour les mêmes motifs, se chargèrent de l'exploitation des activités les plus technologiques.

3. Repérer la chronologie de l'installation des "équipements les plus technologiques", c'est souligner de très importantes disparités. Ainsi, si le gaz fait précocement son apparition à Barcelone, dès 1841¹³, la géographie de l'équipement gazier ne peut tracer à la fin du siècle que quelques îlots: 19 capitales provinciales seulement sur 44. Inversement, l'électrification est un phénomène plus massif et plus concentré dans le temps: lancée dans quelques uns des plus grands centres dès la décennie 1880, elle touche, avant le tournant du siècle, l'ensemble des villes espagnoles¹⁴ – ce qui signifie que la plupart d'entre elles ont "sauté" l'étape gazière.

¹² Juan Manuel MATES BARCO, El servicio público de aguas potables en la España contemporánea: un proceso de ida y vuelta, in: Infraestructuras y servicios públicos urbanos en las edades moderna y contemporánea, dans: VI Congreso de la Asociación de historia económica española, Gerone, actes dactylographiés.

¹³ Carles SUDRIA, Notas sobre la implantación y el desarrollo de la industria del gas en España, 1840–1901, dans: Revista de Historia Económica 2 (1983).

¹⁴ Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, Empresas de producción y distribución de electricidad en España, 1878–1953, dans: Revista de Historia Industrial 7 (1995) p. 39–80.

En revanche, examiner les modes économique-juridiques d'implantation et d'exploitation, c'est repérer une certaine conformité. Éclairage au gaz et à l'électricité, téléphone, transports en commun urbains, sont le fait presque exclusif de l'entreprise privée. Parce que, d'une part, les municipalités n'ont pas les moyens, techniques et financiers, à la mesure de l'œuvre à entreprendre. Parce que, d'autre part, même là où il aurait été possible, en raison de la taille de la ville, d'obtenir des concours humains et financiers, les compagnies privées intéressées au processus proposèrent très vite leurs services.

En ces domaines, la gestion municipale directe fut écartée, même si certains de ces équipements, comme l'éclairage public, ressortaient précisément de la compétence municipale. C'est que les nouvelles technologies posent des problèmes de maîtrise technique et nécessitent un niveau très élevé d'investissement de départ. Ceci empêcha que ne se forment par exemple des services municipaux d'éclairage électrique¹⁵. On ne pourra relever que quelques cas de gestion publique: pour répondre à une situation conjoncturelle particulière et par conséquent à titre transitoire, afin d'assurer la continuité du service: l'éclairage au gaz fut géré par la ville, à Valence, en 1890, après que le concessionnaire eut renoncé à l'exploitation, à Madrid, entre 1916 et 1922 en raison de la hausse brutale du prix du charbon qui mit en difficulté le concessionnaire. Les seuls cas où, semble-t-il, il y eut quelque volontarisme interventionniste, et encore de façon très modérée, se situent au Pays Basque: à Bilbao dès 1887 pour le gaz et 1889 pour l'électricité (et encore, l'existence du service municipal n'empêchait pas celle de deux entreprises privées), à Saint-Sébastien pour le gaz en 1889, à Irun un peu plus tard. Il semble donc qu'il y eut en ce domaine, comme en bien d'autres, une sorte de particularisme basque, sur lequel nous reviendrons à propos de l'administration du service des eaux à Bilbao. Mais, soit que les municipalités durent renoncer dès 1902 à la gestion directe, soit que le champ d'expression soit réduit à une aire géographique extrêmement limitée ou à un domaine circonscrit (éclairage des bâtiments communaux...), la configuration générale ne différerait pas sensiblement de celle du reste du pays. Les grandes entreprises privées tenaient en main l'économie gazière et électrique.

Ce type d'équipement peut offrir d'importantes économies d'échelle qui conduisent à concevoir ces services urbains comme un simple élément d'un système technique et industriel plus ample que le seul service public. C'est ce qui explique qu'à quelques exceptions près – d'ailleurs éphémères¹⁶ – l'opérateur local est lié – financièrement, voire techniquement – au capitalisme bancaire espagnol le plus solide (Banco de Vizcaya)¹⁷ ou, le plus souvent, y compris – et

¹⁵ Francesca ANTOLIN, Un servicio público de escasa intervención: los primeros años de la electricidad en España, dans: *Economía industrial*, julio-agosto 1988.

¹⁶ P. AMIGO ROMAN, La industria eléctrica en Valladolid (1887-1930), 1991.

¹⁷ J. MALUQUER DE MOTES, Cataluña y País Vasco en la industria eléctrica española, 1901-1935, dans: *Industrialización y nacionalismo: análisis comparativos*, Barcelone 1985.

surtout! – dans la région la plus développée, en Catalogne, au capitalisme électro-technique international¹⁸. Ce qui rend par la suite quasiment impossible toute tentative éventuelle de municipalisation. Par ailleurs, si, lors de l'appel à soumission, les municipalités essaient de préserver autant que possible les règles de la concurrence, on observe très souvent, au bout de quelques années, la constitution de monopoles de fait sinon de droit à l'échelle locale ou régionale¹⁹.

Cette propension à construire une situation de monopole est illustrée également par la volonté d'établir des économies d'échelle horizontales – c'est-à-dire l'accaparement par un groupe d'entrepreneurs des différents marchés de services publics (eau et électricité par exemple) afin de rentabiliser leurs capitaux. Ainsi, en certaines villes d'importance moyenne, la compagnie de tramways, dont la prospérité n'aurait pu être assurée avec le simple trafic, se lance dans la promotion immobilière: c'est-à-dire le lotissement de nouveaux quartiers, excentrés, mais qui seront précisément desservis par l'équipement technique dont elle a la maîtrise. C'est, dans ce cas, l'équipementier privé, bien davantage que l'administration publique locale, qui est l'élément impulsor de l'équipement technologique.

En d'autres termes, on ne voit pas comment les administrations municipales contrôlées par les oligarchies locales auraient privé les capitaux disponibles d'une des meilleures opportunités d'investissement, au prix, qui plus est, de complications administratives et financières inévitables, étant donné les restrictions à l'interventionnisme que nous avons déjà évoquées.

Comment expliquer, alors, la municipalisation du service des eaux à Bilbao à la fin du siècle, a priori à contre-courant de l'évolution générale espagnole?

En 1856 la municipalité de Bilbao et la *Junta de la Propiedad*, une association des propriétaires d'immeubles de Bilbao, signaient une convention portant sur la réalisation d'adduction d'eau et le service d'exploitation²⁰. La Junta de la Propiedad se chargeait de la réunion des capitaux nécessaires à la construction du réseau; elle en assurait l'exploitation. Aux termes de l'amortissement, il était prévu que la commune recouvrerait l'entière et exclusive propriété des eaux et des équipements d'adduction et tous les droits attachés à l'administration du service. C'est ainsi qu'à la fin du siècle la ville de Bilbao hérita de l'administration et de la gestion d'un important service des eaux. Le fonctionnement était assuré par un

¹⁸ Albert BRODER, Le rôle des intérêts étrangers dans la croissance économique de l'Espagne: 1815–1913, Thèse de doctorat d'État, Paris X 1981; et, comme cas exemplaire de la domination du capital étranger (en l'occurrence AEG) G. NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, La Sevillana de electricidad (1894–1930) y la promoción multinacional en el sector electrotécnico, Grenade 1991. Groupes impliqués à la fois dans l'exploitation de la distribution électrique mais aussi dans les transports urbains: la Barcelona Traction Light and Power en est une illustration d'école.

¹⁹ A.-M. AUBANELL, La competencia en la distribución de electricidad en Madrid, 1890–1913, dans: *Revista de Historia industrial* 2 (1992) p. 143–173.

²⁰ Fr. ANTOLÍN, Las empresas de servicios públicos municipales, dans: Fr. COMIN et Pablo MARTÍN ACENA, Historia de la empresa pública en España, Madrid 1991, p. 299.

poste budgétaire spécifique et les recettes de vente; des contributions de la province et de l'État aidaient aux dépenses d'investissement. Or, l'exigence de modernisation du système d'approvisionnement en eau, était rendue urgente du fait de l'expansion industrielle et de l'intensité de la croissance démographique²¹.

Si on tente d'examiner les facteurs qui expliquent la municipalisation de l'eau à Bilbao, et conséquemment la singularité de l'expérience, on pourra évoquer plusieurs pistes qui demanderaient, sans aucun doute, une exploration plus systématique.

Les rapports de force politico-sociaux, tout d'abord. A Bilbao, l'influence de la bourgeoisie industrielle, pourtant une des plus puissantes et des plus homogènes du pays, est contrebalancée par le poids électoral des socialistes à partir de 1902 qui a certainement contribué à donner à la municipalisation une justification idéologique singulière. Ce qui rendrait compte de l'exceptionnalité du cas; puisque, il convient de le rappeler, l'instauration du suffrage universel en 1890 n'a pas vraiment démocratisé un système politique marqué par le "caciquisme", le contrôle des votes par les notables locaux. Les succès électoraux des socialistes sont fort rares et tardifs en Espagne. Or, la municipalisation conçue comme une mise en œuvre de l'appropriation collective inquiète; elle sent le socialisme "rouge".

Une telle détermination paraît cependant incontestablement trop partielle. Si, à Bilbao, on peut observer une "histoire de l'eau" différente, c'est peut-être parce que, précisément, dans une ville au dynamisme économique exceptionnel les occasions d'investissement rémunérateur du capital disponible étaient nombreuses. La rémunération des capitaux que l'on pouvait espérer de l'exploitation des services publics était inférieure à celle que l'on pouvait escompter de placements dans le secteur minier, industriel ou même commercial.

Enfin, il faut prendre en compte la particularité du régime administratif et fiscal des provinces basques. D'une part, alors que la municipalité des villes capitales de province était précisément, ailleurs, davantage le lieu où se concentrait le pouvoir et l'urbanité à l'échelle provinciale (sauf exceptions, notamment, précisément, au Pays Basque, les provinces sont désignées du nom de leur ville-capitale) que l'expression de l'autonomie, fût-elle relative, de la cité, en Viscaye, au Guipuzcoa, la capitale administrative n'était qu'une cité parmi les autres. Si cette situation diminuait l'emprise relative de la ville sur la province, cela permettait, en retour, de se ménager des marges d'autonomie plus larges pour l'élaboration de ce qui pouvait être une politique locale. D'autre part, si les *fueros* historiques du peuple basque avaient été abolis, cela avait été, en partie, compen-

²¹ L. V. GARCIA MERINO, La consolidación de Bilbao como ciudad industrial, dans: J. L. GARCIA DELGADO (éd.), Las ciudades en la modernización de España. Los decenios interseculares, Madrid 1992; ID., La formación de una ciudad industrial. El despegue urbano de Bilbao, Oñati 1987.

sée par l'instauration d'un régime spécifique, celui du "concierto económico"²², qui conservait aux autorités locales davantage d'autonomie fiscale et, de fait, des ressources financières supérieures à celles dont pouvaient disposer les autres cités espagnoles. C'est ce qui permettait à une ville de l'importance de Bilbao de pouvoir envisager raisonnablement l'indemnisation des actionnaires après une éventuelle municipalisation.

En somme, c'était une configuration tout à fait spécifique qui rendait compte de l'expérience de Bilbao. On mesure ainsi aisément combien même les timides réalisations du "socialisme municipal de Bilbao" ne pouvaient avoir valeur de modèle pour l'ensemble de l'Espagne. Pour que les municipalités pussent accéder à un degré d'autonomie compatible avec les tâches sans cesse plus lourdes que le vingtième siècle leur assignait il fallait, pour le moins, que l'on procédât à une révision du cadre juridico-institutionnel dans lequel elles avaient à exercer leur prérogatives d'exécution.

III

On sait que le coup d'État de Primo de Rivera prétendait à la régénération de l'Espagne. C'est dans cet esprit que le nouveau statut municipal présenté par Calvo Sotello en 1924 s'inscrivait²³. Ce statut fait obligation d'intervention aux municipalités dans les domaines traditionnels de la santé et de l'hygiène publique: elles doivent équiper leur ville de cimetières, abattoirs, marchés, d'un service d'approvisionnement en eau, d'égouts, de stations de désinfection, de bains-douches. Rompant avec le strict libéralisme de la loi de 1877, il reconnaît aux municipalités le droit de développer une activité économique. Il leur est recommandé en outre d'user des facilités qui leur sont accordées pour organiser un système local d'assurances sociales et tout autre service d'action sociale; le nouveau régime permet notamment, et surtout, dans un contexte marqué par les débats entretenus lors des congrès nationaux et internationaux d'urbanisme, de monter des programmes de construction d'habitations à bon marché, les *casas baratas*²⁴.

²² Eduardo ALONSO OLEA, *El Concierto Económico (1878–1937), Orígenes y formación de un Derecho Histórico*, Oñati 1995.

²³ Lluís COSTA, *La reforma de l'administració durant la dictadura de Primo de Rivera*, in: *Formes i relacions del poder local a l'època contemporània*, dans: actes del I congrés internacional d'història local de Catalunya (1993), Barcelone 1995.

²⁴ Paloma BARREIRO PEREIRA, *Casas baratas, la vivienda social en Madrid, 1900–1939*, Madrid 1992; Alexandre FERNANDEZ, *Croissance urbaine, équipements collectifs et cohésion sociale en Espagne, 1858–1931*, Équipements urbains et cohésion sociale, colloque du 14 mars 1997, Bordeaux, Cahiers du CESURB, 1998.

Le domaine d'expansion potentielle des activités municipales s'est élargi en direction de l'économique et de l'action sociale.

Le champ d'extension économique demeure assez vague; certaines municipalités en profitent néanmoins pour récupérer la gestion directe de l'éclairage électrique et, en quelques cas, l'ensemble du système local basse tension, se faisant ainsi entrepreneur de distribution. Mais, une telle audace demeure rare en raison des réticences politico-idéologiques, persistantes, et du coût du rachat des concessions.

Le champ de l'action sociale s'est précisé: celle-ci est conçue spécifiquement, c'est-à-dire non plus comme simple mesure prophylactique globale, à l'échelle de la cité, mais comme action volontaire d'aide en faveur des plus défavorisés.

Mais deux problèmes se posent: un problème juridique, celui de l'insertion d'activités économiques dans le cadre du droit public; et, surtout, demeure la question du financement. Comment les villes pourraient-elles trouver les moyens nécessaires pour répondre aux nouvelles exigences en matière d'équipement urbain qui leur incombent?

Comme il ne pouvait être question d'imaginer une refonte totale du système fiscal, le statut élargit les capacités juridiques d'endettement. Les villes pourront avoir recours aux prêts du *Banco de Crédito local*²⁵, pratiquement créé à cet effet. Mais celui-ci obtient le droit de prendre en charge totalement ou partiellement la gestion de la trésorerie des villes afin de garantir la solvabilité du crédit consenti. Autrement dit, sous peine d'amputer leur autonomie, les municipalités devaient surtout compter sur leurs ressources propres. Et, en l'absence de réforme fiscale... on pouvait parier sur l'enterrement immédiat de tout projet qui aurait dû engager la participation significativement accrue de la municipalité et des principaux contribuables.

L'histoire des projets d'urbanisme social en témoigne. Si les municipalités définissaient les programmes de réalisation de *casas baratas* (habitations à bon marché) assuraient la viabilité du lotissement et s'engageaient financièrement, elles en confiaient la plupart du temps l'exploitation à des sociétés privées à capitaux locaux²⁶.

²⁵ Miguel A ALIO, La financiación local de la infraestructura de aguas en los años veinte, dans: Infraestructuras y servicios públicos urbanos en las edades moderna y contemporánea, VI Congreso de la Asociación de historia económica española, Gerone, actes dactylographiés.

²⁶ Deux exemples, aux deux extrémités du pays, de villes fort différentes à tous les égards: celui de Malaga: Aurora GAMEZ AMIAN, J. PAEZ-CAMINO et F. JIRONDA CRESPILO, Municipio y construcción de viviendas: la Ciudad-Jardín de Malaga, dans: Infraestructuras y servicios públicos urbanos en las edades moderna y contemporánea, VI Congreso de la Asociación de historia económica española, Gerone, actes dactylographiés; celui de Vitoria, où les propriétaires du sol obtiennent que les travaux de viabilisation et d'équipement des parcelles soient financés à plus de 92 % sur des fonds publics, A. RIVERA BLANCO, La formación del Ensanche vitoriano: un ejemplo paradigmático? dans: DELGADO (éd.), Las ciudades en la modernización de España 1987, p. 129-145.

Carlos Sambricio²⁷ a montré que tout volontarisme municipal était déterminé par les profits que pouvait espérer en tirer l'oligarchie locale.

Le statut de 1924 considérait deux types de communautés. Il devait être juxtaposé aux municipalités des *mancomunidad[es] de municipios*, entités supra-municipales. Alors que les municipalités traditionnelles conservaient bien sûr l'exclusivité de l'expression de l'organisation politique de base, les secondes étaient conçues simplement du point de vue administratif; la volonté politique ne pouvant leur être donnée que par délégation de pouvoir des premières. Concrètement, deux logiques s'affrontaient. Celle, déjà contenue dans le plan d'urbanisme de 1919 (et qui revêt des caractères que l'on retrouve à Barcelone) qui concevait l'expansion urbaine à l'échelle de l'agglomération. Celle qui, au contraire, portée par les groupes enrichis durant la guerre, et "face à une classe sociale qui considère la ville comme lieu de production de richesses et qui définit les grandes voies comme lieux de production d'idéologie, voit dans l'ordre du sol un premier négoce et en ce sens favorisera tout projet producteur de sol", propose donc d'accroître les limites de la cité afin de qualifier d'urbain des sols tenus par l'ancienne classe dirigeante (à Barcelone ce fut différent car ces mêmes groupes avaient moins besoin de cela: ils avaient d'autres occasions de profit et détenaient déjà le pouvoir municipal).

Comme depuis 1924 le plan d'urbanisation des banlieues dépendait de la municipalité (et non plus de l'État), et comme celle-ci contrôlait les dépenses qui pourraient y être affectées, on comprend aisément, compte tenu de la composition des conseils municipaux, que toute création d'infrastructures, toute politique de logement ne pourrait être entreprise que si elle répondait aux espoirs d'investissement de cette bourgeoisie nouvelle qui avait tant lutté pour le contrôle du sol. Les programmes d'habitation à bon marché, *colonias de casas baratas*, dans les quartiers périphériques et les banlieues, s'entendent ainsi non seulement comme réponse sociale et hygiéniste à l'entassement ouvrier du centre-ville peuplé et à l'afflux constant de l'immigration mais aussi, et peut-être surtout, comme occasions d'obtenir la valorisation des parcelles détenues²⁸. Ici l'intervention technico-administrative et l'engagement financier de la ville lors du processus d'urbanisation – financement de la construction du réseau de voirie, d'eau et d'assainissement, d'éclairage et de transports –, aboutissait à la prise en charge partielle du projet d'habitations à bon marché. Le recours au Banco de

²⁷ Carlos SAMBRICIO, La política urbana de Primo de Rivera: del Plan Regional a la política de Casas baratas, dans: Ayuntamiento de Madrid, Madrid: urbanismo y gestión municipal, 1920–1940, Madrid 1992.

²⁸ A. SALVADOR, La urbanización del extrarradio, dans: Boletín de Sociedad Central de Arquitectos, 15 fév. 1923, cité in Sambricio (voir note 27): "Un buen plan de urbanización no puede dejar de prever trazado de grandes vías de comunicación y transporte, posición de las estaciones de estas líneas, recorrido de las conducciones de agua, de gas, de energía eléctrica etc., la distribución del conjunto de la urbe en ciudades semi-independientes en distritos de carácter diferente en barrios distintos, la interpolación de jardines, parques, campos de juego y bosques".

crédito local renforçait cette situation. De cette manière, l'article 2-II du Statut établissait le rôle de la municipalité dans la construction de logements et pour cela spécifiait l'existence de trois types de stimuli: a) accorder l'exemption fiscale municipale à tout immeuble destiné à l'habitation; b) aider les constructeurs par des subventions et des prêts; c) encourager la formation de nouveaux noyaux urbains périphériques grâce à la prise en charge de l'équipement en services de base (eau, assainissement, pavement...). On peut ainsi suspecter les programmes d'habitation sociale d'avoir fonctionné au bénéfice, sinon exclusif, en tout cas significatif d'une partie de la bourgeoisie locale. C'est d'ailleurs celle-ci qui impulse, via ses groupes de pression spécifiques, la *Union de municipios españoles* notamment, les "congrès municipalistes" de 1926 et 1928 où sont exposées et définies les normes techniques "rationnelles" qui doivent inspirer la réalisation des programmes²⁹.

Conclusion

On sait qu'en France, à défaut de réaliser on théorisa beaucoup sur le "socialisme municipal"³⁰. En Espagne, les réalisations furent encore plus comptées. Bien mieux, au-delà de quelques cas, qui valent par leur exceptionnalité, l'époque – la fin du XIX^e siècle et les premières décennies du vingtième – est celle de la privatisation d'un service municipal par "nature", celui de l'eau. Non pas tant par incapacité administrative absolue des municipalités – en définitive les mairies conservent l'autorité concédante et la maîtrise d'œuvre des projets d'urbanisme – que par insolvabilité financière. Or, celle-ci procédait en fait du compromis qui structurait l'édifice politico-social de la société libéral-conservatrice de la Restauration monarchique: davantage que la représentation de l'intérêt général à l'échelon local, les municipalités (et particulièrement celles des villes-capitales de province) étaient en fait un des rouages de l'administration centrale, toujours

²⁹ SAMBRICIO, La política urbana de Primo de Rivera 1992, p. 31: "Durante estos años se intentó enfrentar de nuevo el bloque de alquilar a la colonia de casas baratas y solo cuando fracasó la posibilidad de realizar un importante número de casas económicas para la clase media se produce en las colonias de casas baratas una racionalización constructiva. La rígida aplicación de los esquemas tayloristas acaban por minimizar los supuestos estilos arquitectónicos"; voir aussi Manuel de SOLA-MORALES: "los modelos howardianos son progresivamente domesticados y puestos en circulación como herramientas con las que afrontar el problema de la vivienda obrera en las grandes ciudades dentro del planteo más general de racionalizar los problemas de la ciudad moderna", Sobre noucentismo y arquitectura: notas para una historia de la arquitectura modernista en Catalunya, 1909–1917, dans: Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo, marzo de 1976, p. 113.

³⁰ Patrizia DOGLIANI, Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia, 1870–1920, Milan 1992.

endettée; les oligarchies urbaines, qui contrôlaient les exécutifs et les assemblées municipales (à quelques exceptions tardives près) bénéficiant en retour d'un régime fiscal non seulement injuste mais aussi inefficace. Or, le "tournant juridique" de 1924 ne put réellement infléchir cet équilibre. Si pour les domaines les plus technologiques – les plus avides de capitaux et d'expertise technique – comme l'approvisionnement en courant électrique à partir des centrales hydro-électriques, les bourgeoisies locales durent faire leur place aux investissements étrangers (tout en s'efforçant autant que possible de limiter cette implantation) elles surent mettre à profit les opportunités de profits qu'offrait l'équipement des villes en services techniques de réseau (eau et assainissement), en services urbains dans les zones nouvelles (les *ensanches de población*) et en habitat social. Ce fut en fait sans conflit³¹ que s'établit en Espagne un modèle libéral-conservateur d'administration locale fondé sur "l'externalisation des compétences administratives d'urbanisme et de services publics"³². Certes, la délégation au secteur privé de la gestion de services publics n'était point une exclusivité espagnole, tant s'en faut, mais ici il n'y eut pratiquement aucune place pour une solution alternative. Sauf à envisager des bouleversements d'une toute autre ampleur, un "socialisme municipal" espagnol, fût-ce sous la forme du "municipalisme"³³ semblait impossible.

Deutsche Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht, weshalb der Munizipalsozialismus in Spanien scheiterte, obwohl es hier, wie in anderen Ländern, eine starke Nachfrage nach netzgebundenen städtischen Dienstleistungen gab. In Spanien war jegliches Handeln der Städte nicht nur durch die herrschende liberale Doktrin beschränkt, mehr noch durch die Munizipal-Gesetze von 1845 und 1877 sowie vor allem durch die schwachen finanziellen Ressourcen, die aus einem ebenso ungerechten wie uneffizienten Fiskalsystem herrührten. Folglich gab es zwar einige städtische Dienstleistungen (Schlachthöfe, Friedhöfe), es waren aber private Betreiber, die für Gas und Strom sorgten. Die beschränkten finanziellen Möglichkeiten erklären auch, warum die Wasserversorgung, welche aufgrund älterer Zuständigkeiten der Städte für öffentlich Hygiene zunächst in Regie betrieben wurde, in vielen Städten Ende des 19. Jahrhunderts privatisiert wurde, als zum Aufbau eines modernen Netzes erhebliche Investitionen notwendig wurden. Die anders gelagerten Verhältnisse in Bilbao beruhen gerade auf der besonderen fiskalischen Situation der baskischen Provinzen und darauf, daß in dieser Industriestadt das lokale Privatkapital günstigere Anlagemöglichkeiten als in

³¹ On peut se référer au modèle d'analyse institutionnelle de l'économie de O. WILLIAMSON, *Economic Institutions of Capitalism*, New York, trad. fr. *Les institutions économiques du capitalisme*, Paris 1994.

³² Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, *Las redes locales en España durante el siglo XIX. Un modelo de gestión social de las infraestructuras urbanas*, communication inédite au colloque sur *L'histoire des grands réseaux techniques*, Bordeaux, 12–13 juin 1998, actes à paraître.

³³ Alexandre FERNÁNDEZ, *La gestion directe à Bordeaux, 1912–1926: socialisme municipal ou municipalisme? communication à la table ronde préparatoire (Paris, mars 1998) au IV^e Congrès international d'histoire urbaine (Venise, 1998) sur Le socialisme municipal en Europe. Théories et réalités.*

städtischen Dienstleistungen finden konnte. Damit war Raum für einen städtischen Interventionismus geschaffen. Das neue Kommunalgesetz von 1924 sah vor, die Kompetenzen und Mittel der Städte im Hinblick auf Infrastruktur und Städtebau zu verstärken. Aber es war wohl schon zu spät, um in Spanien etwas zu verwirklichen, das den Namen Munizipalsozialismus verdient hätte.

English Abstract

This text tries to determine why in Spain “municipal socialism” was so weak. Like in other countries, there was, in Spain, a demand for a municipal network (water, sewer, gas, electricity) policy. But, spanish towns were bound by the ideological liberalism, municipal laws (1845, 1877) and, principally, by the weakness of their financial means – the tax system was unfair and inoperative. So, if there were municipal boards for abattoirs and cemeteries, for gas and electricity there were private operators; by the end of the XIXth century the water services had been privatized, due to the high cost of making a modern network. If in Bilbao there was a conter-process, it was because of the special status of the Basque Contry and because in this town there were many opportunities to invest capital. In 1924, the new municipal status tried to give the municipalities more policy power, but, perhaps it was too late to stand up a real “municipal socialism”.