

## Résumé de thèse

### **À LA RECHERCHE DE LA « SCIENCE COMMUNALE » Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle**

Renaud PAYRE

**Soutenu publiquement le 20 décembre 2002, Université Grenoble II–Pierre Mendès France (mention très honorable, félicitations du jury à l’unanimité).**

**Directeur :**

M. Olivier IHL

Professeur, Institut d’études politiques de Grenoble

**Jury :**

Mme Pascale LABORIER

Professeur, Université de Picardie Jules Verne

M. Jean-Pierre A. BERNARD

Professeur, Institut d’études politiques de Grenoble

M. Gilles POLLET

Professeur, Institut d’études politiques de Lyon

M. Jean-Louis QUERMONNE

Professeur émérite, Institut d’études politiques de Grenoble

M. Fabio RUGGE

Professeur, Université de Pavie (Italie)

M. Christian TOPALOV

Directeur de recherche CNRS-CSU, Paris

Ce travail est une enquête sur une science oubliée, ceux qui l’ont promue n’ayant pu ou ne s’étant pas préoccupés de trouver les voies de son institutionnalisation comme discipline. Divers vocables, des années 1910 aux années 1930, furent forgés pour désigner cet objet – « science communale » étant le label générique que nous retenons finalement –. La perspective n’est pas génétique au sens où elle ne s’efforce pas de chercher dans le passé les origines de notre présent. À l’inverse, il s’agit de reconstruire les possibles qui se trouvaient exister jadis pour les acteurs, possible entre lesquels l’histoire a tranché, rendant du même coup invisibles ceux qui n’ont pas prévalu.

Les actions visant à faire naître une science communale étaient étroitement liées à un projet de réforme de l’activité édilitaire dont l’ambition était grande : réformer la ville et réformer l’État. Sans doute, ce nouveau municipalisme avait-il pour matrice les expériences, doctrines et acteurs du socialisme municipal d’avant la Première Guerre Mondiale. Mais dès les années 1910 et plus encore après la guerre, le phénomène changea d’allure et d’ampleur. Il s’internationalisait et, en France même, était porté par des acteurs placés en des points très variés de la scène politique et dans des positions très diverses. Ils étaient organisés dans de multiples institutions formant des réseaux denses que cette thèse met au jour en combinant l’étude des institutions et de leurs rituels, l’analyse formalisée de réseaux et les comparaisons d’itinéraires biographiques. Ainsi mobilisé, le nouveau municipalisme changeait d’horizon et de méthode. Il visait désormais rien moins qu’à réformer les principes du gouvernement des hommes et des choses en fondant celui-ci sur la science et sur l’émergence d’une nouvelle figure sociale : l’administrateur urbain. La réforme municipale se définissait comme la réforme territorialisée de l’action politique et administrative, et la science communale comme l’action visant à construire en commun les outils cognitifs et de légitimation de ce projet. L’on ne peut parler d’échec de cette science que si l’on mesure le succès d’un savoir à l’aune des critères fixés, somme toute récemment, par l’université : elle a réellement contribué à inventer, diffuser et légitimer un art édilitaire constitué de nouvelles techniques de gestion urbaine.

La thèse s’organise en trois parties et huit chapitres.

Dès l'introduction le souhait est affiché de se confronter à ce qui a pu être considéré comme un point aveugle des études sur l'action politique et administrative. Partant du constat que la science politique s'est pendant longtemps refusée à penser le *gouvernement des villes*, la thèse propose de déplacer le regard porté sur une telle réalité. Le premier détour consiste à se défaire d'un regard stato-centré sur le pouvoir municipal. Celui-ci est donc observé à travers la circulation de savoirs et savoir-faire entre les municipalités urbaines. Le second détour, lié au premier, procède à un déplacement dans le temps. La démarche socio-historique privilégie un moment donné, la première moitié du vingtième siècle, plutôt que de se prêter à une lecture téléologique du « pouvoir municipal ». C'est au cours de ces décennies que se multiplient les organisations visant à structurer un lien « intermunicipal ».

La première partie qui porte sur « les mondes de la réforme municipale » regarde cette réforme comme un mouvement constitué d'acteurs – individus et institutions – et de scènes sur lesquelles ils nouent leurs interactions. Les discours sont référés aux propriétés sociales de ceux qui les tiennent et aux conditions sociales de leur énonciation. Les lieux d'observation privilégiés ici sont les institutions carrefours que furent les congrès et associations internationales qui visaient à organiser des rapports horizontaux entre les réformateurs municipaux. Ainsi construite, la recherche saisit les acteurs dans les espaces qu'ils ont créés pour agir ensemble plutôt que dans les champs particuliers où l'on tend souvent à les enfermer (politique, administration, université) ; la temporalité propre de l'objet est mise en lumière en laissant de côté les chronologies politiques ordinaires ; les réseaux transnationaux où s'inséraient les entreprises réformatrices françaises sont mis au premier plan. La réforme municipale est ici analysée comme constituée de « mondes » (Howard S. Becker), c'est-à-dire comme un ensemble de réseaux coordonnés par des savoirs communs et des tâches imbriquées.

Deux moments balisent la chronologie de l'objet (chapitre I). Le congrès où fut fondée l'Union internationale des villes (Gand 1913) permet d'observer la constitution de la ville comme espace réformateur et de mettre en scène les acteurs français de cette initiative. Le septième congrès international des villes (Paris, 1947) permet de décrire la fin d'une époque : l'Union tendait désormais à se définir comme une agence internationale d'expertise, tandis que les associations municipales françaises se politisaient et l'État central prenait en mains la réforme des municipalités. Est étudiée ensuite la série des congrès internationaux des villes entre ces deux dates (chapitre II) : dans cet « entre-monde » s'affirmèrent les thèmes, les *exempla*, les méthodes (notamment les voyages d'études) de la réforme municipale, en même temps que se mit en place une communauté des congressistes parmi lesquels la présentation des Français est détaillée. Les acteurs de la réforme et la « nébuleuse » qu'ils constituaient font ensuite l'objet d'une analyse relationnelle (chapitre III). Grâce à une base de données portant sur plusieurs dizaines d'institutions et près de 19 000 occurrences d'individus dans celles-ci et en utilisant le logiciel Ucinet, les réseaux de la réforme municipale sont présentés en retenant Henri Sellier comme point d'entrée puis trois carrières réformatrices étudiées et comparées (Lainville, Oualid et Névo).

La deuxième partie de la thèse s'attache à l'étude de cette « improbable science de gouvernement municipal » qui avait pris forme dans les réseaux précédemment analysés avant d'être écartée du champ des études politiques tel qu'il fut redéfini après 1945. Le défi méthodologique était ici de décrire un savoir en devenir qui, parce qu'il est resté dispersé et fragile, ne se prête pas à une unification rétrospective. L'enquête porte d'abord sur le travail de dénomination du nouveau champ de savoir (chapitre IV), de la « science administrative » (qui tint régulièrement congrès à partir de 1910) au « droit communal » en passant par les diverses variantes de la « science communale » - parmi lesquelles la « science des villes » et « l'urbanisme ». Cet effort de délimitation et de consolidation s'est heurté à l'emprise du droit et des représentations étatiques de l'organisation administrative. Il était mis en œuvre dans un ensemble diffus de laboratoires liés entre eux par le « fédéralisme urbain » des années 1920 et 30 (chapitre V) : les associations de maires et les congrès d'études municipales, un grand

nombre de périodiques unis par des concurrences et des collaborations, quelques écoles d'enseignement des matières municipales. Le cadre des pratiques savantes une fois mis en place, les contenus de ces savoirs sont exposés (chapitre VI) : il s'agissait de penser la ville pour la gouverner et traiter ses maux en contournant les règles de droit public. La ville et son territoire étaient regardés comme le lieu de solidarités et d'interdépendances qui appelaient de nouveaux savoirs au service de nouvelles formes de gouvernement municipal. Le Comité d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (1928) en fut une expérimentation majeure à l'échelle du plus grand Paris.

La troisième partie rend compte des débats et réalisations des réformateurs pour « administrer la ville moderne » en centrant l'analyse sur l'articulation considérée par les acteurs comme problématique entre suffrage universel et compétence. Une nouvelle figure prenait forme : celle de l'administrateur urbain (chapitre VII). La nouvelle science communale était ainsi appelée à fonder l'émergence de professionnels de l'administration municipale : à la figure décrite de l'élus local clochemerlesque (le roman parut en 1934) était opposée celle du bon maire – appuyé sur son secrétaire de mairie et ses services – dont l'activité s'apparente à un métier et garantit une administration affranchie de la politique et fondée sur la science. Ce travail prescriptif est observé dans les publications d'études municipales, puis le débat sur la fonctionnarisation des édiles est étudiée à travers différentes croisades corporatives ou encore à travers le contexte de la crise marseillaise de 1938-1939. L'étude s'achève par celle des mises en scène d'un nouvel ordre politique municipal urbain où se combinaient taylorisation de l'administration et mobilisation d'un public de citoyens-citadins (chapitre VIII). C'est à travers les réseaux de la réforme municipale que furent consacrés comme exemplaires les nouveaux hôtels de ville – ou « usines municipales » - de Boulogne Billancourt, Puteaux et Villeurbanne (1934) et que se diffusèrent le modèle du bulletin d'information municipale, comme celui de l'exposition.

La thèse conduit, *in fine*, à reconsidérer les relations entre la République et la ville. Les croisades réformatrices s'inscrivent en effet dans un système politique qui, par l'action de ses gouvernements successifs, s'est longtemps efforcé de fixer la ville dans le cadre communal pour mieux limiter le pouvoir des édiles urbains. Amender cet ordre : tel est aussi l'enjeu proprement politique du développement d'une figure renouvelée de l'édile interventionniste, un édile légitimé par la détention d'un savoir propre à l'organisation municipale. Une manière de dire que si la « science communale » ne s'est pas institutionnalisée, elle n'en a pas moins participé à une redéfinition de l'organisation communale.