

Libertés communales et politiques expérimentales.
L'impossible réforme municipale
dans la France de l'immédiat après Seconde Guerre Mondiale

Renaud PAYRE

Document provisoire - ne pas citer

Cette intervention souhaite s'arrêter sur un moment bref, l'immédiat après Seconde Guerre Mondiale, pour mieux comprendre comment se sont opérées une transformation des manières de penser l'organisation municipale et une restriction du champ des possibles concernant les libertés municipales. En quoi le moment 1946-1948 se présente-t-il comme une période de redéfinition de la réforme municipale ? Les propos qui vont suivre vont surtout chercher à formuler des hypothèses sur cette redéfinition voire cette rupture¹. Ils s'appuient sur une enquête sur les chantiers de la réforme municipale dans l'entre-deux-guerres. Cette enquête se propose d'analyser l'organisation politico-administrative municipale, en se défaisant de la seule perspective qu'en offre l'État : s'il ne s'agit pas de remettre en cause l'importance du lien établi entre l'État et les municipalités, il convient simplement de trouver d'autres sources d'éclairage autour du pouvoir municipal, de réfléchir aux façons de « délocaliser »² l'analyse du pouvoir local. Un tel détour invite à ne pas considérer exclusivement le pouvoir local comme un simple échelon, une succursale de l'État relais de politiques élaborées nationalement. Il est rendu possible en privilégiant certains sites d'observation qui permettent l'observation d'un autre lien que le seul « mode pyramidal de circulation de l'innovation et de l'information » allant de l'administration centrale vers les villes³. C'est ainsi que l'enquête se concentre, au cours des années 1920-1930, sur des réseaux, nationaux et transnationaux, de circulation d'hommes, d'informations, de réalisations et d'initiatives municipales. Ces réseaux se formalisent au sein d'associations, de périodiques ou de congrès. Or, l'après Seconde Guerre Mondiale est marquée par une nette inflexion des visées de ces diverses institutions. On assiste alors à une politisation des ces arènes qui cherchent à lier les municipalités entre elles : en novembre 1947, le congrès de la principale association d'élus municipaux, l'Association des maires de France, se fait dans un climat délétère et conduit à l'exclusion des édiles communistes⁴ ; au niveau transnational, l'Union internationale des villes se voit bientôt concurrencée par un Conseil des communes d'Europe dont les visées de

¹ Cette intervention est liée à une recherche doctorale sur la réforme municipale dans la première partie du vingtième siècle. Nous ne pouvons que formuler des hypothèses tant le sujet de l'intervention porte sur l'une des marges chronologiques de l'enquête que nous avons menée.

² Jean Joana, « La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques d'une analyse de l'action municipale sous la Troisième République », CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp.299-319.

³ Bruno Dumons, Gilles Pollet, Pierre-Yves Saunier, *Les élites municipales sous la III République. Des villes du Sud Est de la France*, Paris, Éditions du CNRS, 1997, p.193.

⁴ Patrick Le Lidec, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de science politique, Université Paris I, novembre 2001.

construction d'une fédération européenne⁵ sont plus explicitement politiques. Si elles mettent en évidence une redéfinition des règles et des formes d'échanges entre les municipalités, ces ruptures invitent à enquêter sur un moment historique particulier, la fin des années 1940, au cours duquel, semble-t-il, des figures de l'organisation municipale se sont imposées en évinçant d'autres représentations concurrentes.

Nous souhaitons, dans cette intervention, privilégier une démarche, une sociologie historique « prospective »⁶ qui conduit à s'intéresser à des moments historiques présentant des alternatives, des conflits entre différents possibles⁷. Pour ce faire nous nous concentrerons sur un terrain circonscrit, le Conseil national des services publics départementaux et communaux créé en 1945 auprès du ministère de l'Intérieur. À partir de ses débats et projets, étudiés dans les années 1946-1948, et de la trajectoire de certains de ses membres, nous nous interrogerons sur l'éclipse d'une possible réforme municipale.

Créer un nouveau régime municipal ?

Dans le premier numéro de *La revue administrative*, en janvier 1948, Robert Lainville, professeur à l'École nationale d'administration municipale, estime, non sans une certaine joie, que « les libertés municipales sont de nouveau à la mode ». Comme signe de ce retour en grâce de telles libertés, il évoque les travaux du congrès international des villes qui s'est tenu à Paris en juillet 1947. Il insiste sur le rapport que le vice-président de l'Union des villes et communes de France, Léo Hamon, a consacré à l'autonomie municipale. Mais, le débat n'est pas seulement présent dans les arènes « intermunicipales »⁸ ; il est également d'actualité en France. Robert Lainville consacre une partie de ses propos à l'article 89 de la nouvelle constitution du 27 octobre 1946, article qui annonce l'adoption prochaine de lois organiques étendant les « libertés municipales et départementales ». Le même article prévoit même l'élaboration de nouvelles « règles de fonctionnement » pour certaines grandes villes. L'ancien directeur des affaires départementales de la Préfecture de la Seine ne cache pas son espoir de voir de telles lois advenir. Il le cache d'autant moins qu'il a participé aux travaux du Conseil national des services publics départementaux et communaux, conseil qui vient d'élaborer un nouveau projet de charte municipale. C'est à partir de cet organisme, placé sous la présidence du ministre de l'intérieur, que nous chercherons à comprendre les chantiers de la réforme municipale dans ces années 1946-1948.

⁵ Antoine Vion, *La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, thèse de science politique, Rennes, 5/01/2001. Voir également les travaux d'Ingo Bautz et notamment « Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen vor 1945. IULA, Städtepatenschaften, Weltstädtebund », *Interregiones* [8/99], S. 19-58

⁶ Cette expression est empruntée à Charles Tilly. Dans un ouvrage de 1981 intitulé *As Sociology meets History*, Charles Tilly expose les principes de la « prospective social science ». Il s'agit de s'intéresser à des moments historiques et de repérer les différentes probabilités. Une telle démarche conduit à essayer de comprendre pourquoi ce qui est finalement advenu l'a emporté sur d'autres possibilités. (Charles Tilly, *As Sociology meets History*, New York, Academic Press, 1981, p.212).

⁷ Renaud Payre, « Un possible non institutionnalisé. Socio-histoire de la 'science communale' », Yves Déloye, Bernard Voutat (dir.), *Faire de la science politique*, Paris, Belin (à paraître mars 2002).

⁸ Le terme intermunicipalité émerge au tout début des années 1920 au sein de la Société des nations qui présente cette notion comme « une nouvelle tendance du droit public, politique, administratif et international » qui s'incarnerait dans l'activité de l'Union internationale des Villes créée à Gand en 1913.

Le Conseil national des services publics et la loi municipale.

À travers la création, en 1945, du Conseil national des services publics départementaux et communaux s'opère une redéfinition du rôle du ministère de l'Intérieur vis à vis des collectivités locales. La direction des affaires départementales cherche à centraliser sous son autorité les efforts et les projets réformateurs qui ont été formulés au cours des décennies précédentes.

C'est en février 1945 qu'une ordonnance crée le Conseil national des services publics départementaux et communaux⁹. L'objectif principal de ce conseil est d'assurer un contrôle plus scrupuleux du ministère de l'intérieur sur les collectivités locales.

La genèse du Conseil national des services publics (1938-1945)

C'est le 15 octobre 1938 que se réunit pour la première fois le Conseil supérieur des services industriels et commerciaux des départements et communes. Ce conseil est appelé à donner son avis sur toutes les questions relatives aux services industriels et commerciaux que les départements et les communes exploitent en régies, questions soumises par le ministre de l'intérieur dont il dépend. Composé de 40 membres, le Conseil s'organise autour de trois sections : eau, gaz et services divers. Mais, le conflit mondial éclatant moins d'un an après sa création, le conseil ne connaît qu'une activité très limitée. Il est remplacé en 1940 par un comité technique restreint à 4 membres. Dès novembre 1940, un arrêté de direction des affaires départementales et communales nomme de nouveaux membres au sein du conseil désormais nommé comité technique des services industriels et commerciaux des départements et des communes. Sa composition est régulièrement modifiée. En avril 1943, sept différents groupes (corps, administration ou encore intérêts) sont représentés parmi les membres : le Conseil d'État, l'administration préfectorale, les communes, les associations de maires (Association des maires de France, Association des maires du Nord et de l'Est), régies municipales, administration des Ponts et Chaussées et Génie rural. Avec le retour de la légalité républicaine, le comité technique devient conseil national. Les traces de l'activité de ces divers conseils ou comités sont en grande partie accessibles aux archives nationales : des procès verbaux de différentes séances (corpus non exhaustif) sont accessibles au centre des archives contemporaines (860188, art.1), des éléments sur la naissance du conseil national (1944-1946) se retrouvent dans des documents présents au centre historique des archives nationales (F/1a/3264 et F/1a/3258).

À travers l'ordonnance qui fonde le Conseil national des services publics départementaux et communaux, c'est bien un nouveau rôle – celui consistant à s'imposer comme le tuteur de la modernisation des municipalités, l'organisateur d'une réforme communale – que le ministère cherche à s'attribuer¹⁰. Il s'agit de permettre la coordination des services publics locaux sous l'égide de celui-ci¹¹. Le ministère estime que la majorité des communes a besoin de l'aide de

⁹ Archives nationales (Centre des archives contemporaines, Fontainebleau), 860188 art.1, Ordonnance 45-290, 24/02/1945.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Archives nationales (CARAN), F/1a/3264, Note du ministère de l'intérieur au conseil des ministres, 4/11/1944.

l'administration centrale pour mener à bien, du fait « des exigences de la vie moderne », « une tâche toujours plus ardue et compliquée ». C'est pourquoi le ministère doit d'une part réunir toute la documentation nécessaire pour préparer les études indispensables aux réformes, d'autre part conseiller les collectivités et fournir tous les éléments utiles à une « administration vigilante », et surtout « parfaire l'éducation de ceux qui ont la charge des affaires publiques locales ». Le ministère pourrait être, de ce point de vue, « l'instigateur de méthodes administratives modernes, éclairées et compréhensives »¹². Dès la séance inaugurale, le 21 avril 1945, le ministre de l'intérieur, présenté par certains conseillers comme « le ministre des communes »¹³, insiste sur le mouvement amorcé au cours des « dernières années » et visant à offrir aux communes « l'aide et les conseils de l'administration centrale »¹⁴. Le conseil est fondé en vue de rendre cette aide « efficace » ; il est présenté ainsi comme l'un des organes devant permettre « l'étatisation » du thème de la réforme municipale. Le ministère semble vouloir fédérer sous son autorité de telles initiatives relativement dispersées tout comme il souhaite regrouper « l'ensemble des problèmes intéressant les collectivités locales »¹⁵.

Le Conseil se compose de membres nommés parmi cinq catégories : représentants des intérêts généraux (essentiellement des directeurs des principaux ministères), représentants de l'administration régionale, départementale et communale, représentants des concessionnaires, représentants du personnel départemental et communal et enfin membres qualifiés par leurs connaissances ou leur activité. Le travail du Conseil est réparti en sept sections. Certaines sont purement techniques et s'attachent à la solution de problèmes éditaires très précis : ce sont les sections de l'eau, du gaz, des services divers, des travaux communaux et de l'urbanisme. Les autres auront une mission plus générale : la section de législation, la section de documentation, de l'information et des méthodes, la section du personnel communal et départemental.

Reste qu'à la fin des années 1940 l'activité du Conseil national des services publics départementaux et communaux se met à décliner en lien notamment avec l'accroissement de l'influence des ministères dits techniques. Les élus fréquentent moins la place Beauvau. Un certain nombre des attributions du ministère de l'intérieur liées aux collectivités locales sont alors réparties dans d'autres départements ministériels ôtant à la direction de l'administration départementale et communale toute prétention à s'imposer comme le seul et « véritable animateur de la vie locale »¹⁶.

Une occasion pour les réformateurs ?

Dans les premières années de fonctionnement, les débats au sein du Conseil national des services publics se réfèrent à des entreprises réformatrices, notamment celles liées à la

¹² Archives nationales (CARAN), F/1a/3264, Projet d'ordonnance portant création d'un Conseil national des services publics départementaux et communaux.

¹³ L'expression est de Léo Hamon : Archives nationales (CAC), 860188 art.1, séance du Conseil national des services publics départementaux et communaux, 21/04/1945.

¹⁴ Archives nationales (CAC), 860188 art.1, Discours du ministre, séance du Conseil national des services publics départementaux et communaux, 21/04/1945.

¹⁵ Archives nationales (CAC), 770135 art.1, Procès verbal de la séance inaugurale du Conseil national des services publics départementaux et communaux, 21/04/1945.

¹⁶ Archives nationales (CAC), 86 0188 art.1, Notice historique sur le conseil national des services publics départementaux et communaux, non datée.

formation des secrétaires généraux de mairie, datant de l'entre-deux-guerres ainsi qu'à des spécialistes des matières municipales dont la renommée s'est affirmée au cours de la même période. Il regroupe alors des parlementaires et des élus locaux, des représentants des organisations syndicales, des personnalités choisies soit en raison de leur appartenance à des organismes privés représentatifs, soit en raison de leur compétence, des représentants des grands corps et de représentants des divers ministères intéressés. On pourrait citer notamment le président de la section de documentation, information et méthodes du conseil, Paul Grunebaum-Ballin (1871-1969), conseiller d'État, ancien président du Conseil de la Préfecture de la Seine (1911-1933) qui est, au cours de l'entre-deux-guerres proche d'Henri Sellier et assure la présidence du conseil d'administration de l'Office public HBM de la Seine (1926-1964) ainsi que quelques enseignements, au début des années 1920, à l'École des hautes études urbaines¹⁷. Mais, parmi les conseillers, on trouve également François Sentenac, fonctionnaire de la préfecture de la Seine et ancien chargé de conférence à l'Institut d'urbanisme, R. Bomal, responsable du syndicat CGT fédération nationale des services publics, Victor Le Gorgeu, ancien président du groupe des sénateurs-maires, sénateur maire de Brest, ou encore Roland Maspétiol, conseiller d'État auteur de *La tutelle administrative* (1931) et de *L'organisation municipale* (1934). Nous nous arrêterons plus longuement sur trois de ces conseillers : Léo Hamon, Louis Boulonnois et Robert Lainville.

L'une des premières préoccupations du Conseil est la formation professionnelle du personnel municipal. Jean Lelandais, collaborateur de Robert Lainville à la préfecture de la Seine et professeur, comme lui, à l'École nationale d'administration municipale vient présenter cette dernière institution. Au cours des années 1945 et 1946, le Conseil recherche les moyens de donner une impulsion à l'ENAM et de diffuser son enseignement sur tout le territoire. En janvier 1948, il conclut à la nécessité de créer des centres régionaux pour cette institution fondée par le Conseil général de la Seine sur l'initiative d'Henri Sellier. Le Conseil travaille également à un projet de statut national du personnel des collectivités locales.

*Une cause de l'entre-deux-guerres :
la formation du personnel municipal*

Au cours des années 1920, des élus municipaux, de manière isolée ou au sein de leurs associations, des employés municipaux, à travers leurs syndicats, ainsi que quelques universitaires s'investissent dans la cause de la formation du personnel municipal. Le conseiller général de la Seine, Henri Sellier (1883-1943), obtient la création, en 1919, d'une École des hautes études urbaines. Ce premier lieu d'enseignement entièrement consacré à la ville ouvre, en 1922, une section de perfectionnement destiné aux employés municipaux, section renommée École nationale d'administration municipale (ENAM) en 1929. C'est sur ce modèle parisien – les écoles précitées sont rattachées à l'Université en 1925 –, que sont créées des écoles d'administration municipale à Lille (1930), à Strasbourg (1931) et à Lyon (1936). Les congrès internationaux voient, à la même époque, dans la formation du personnel municipal et plus largement dans l'enseignement des matières municipales ou encore de la « science communale » (conférence internationale des villes de 1934), un des leviers

¹⁷ Il est également membre en 1937 de la Commission chargée d'étudier les réformes administratives de la Seine.

essentiels pour mener une profonde réforme municipale, pour rendre compatibles élection et compétence au sein de l'organisation communale.

À partir de 1945, le Conseil national des services publics départementaux et communaux consacre une grande partie de ses travaux à la diffusion sur tout le territoire des expériences d'enseignement nées dans l'entre-deux-guerres ainsi qu'à l'enrichissement du contenu même de ces enseignements. Au début des années 1950, le Conseil procède même à une enquête visant à unifier les concours de recrutement des employés municipaux. Il participe enfin à la création de centres régionaux de l'ENAM, première étape vers une homogénéisation et un maillage des centres de formation de plus en plus dense.

Mais surtout, dès le mois d'octobre 1946, le conseil s'attelle à « l'incidence des dispositions constitutionnelles sur l'administration départementale et communale ». La plupart des conseillers, à l'image de Robert Lainville qui intervient dans les débats, estime que l'Assemblée constituante, en substituant le mot de « contrôle » à celui de « tutelle », n'a pas voulu modifier la structure juridique de la tutelle, mais « seulement souligner l'esprit nouveau dans lequel elle doit être conçue ». Les membres de la section législation du Conseil font preuve d'une très grande modération. Le projet réformateur dont ils débattent est loin d'être hardi et vise au mieux à un « allègement » des tâches administratives confiées aux communes. Le programme s'appuie sur l'avis unanime des conseillers reconnaissant

« qu'il n'y a pas de différence de nature entre les deux notions de contrôle et de tutelle et que notamment le contrôle doit continuer à s'exercer comme la tutelle en matière financière mais que le constituant a voulu en employant une expression nouvelle marquer son désir que le contrôle soit exercé dans des conditions moins tatillonnes que l'est la tutelle »¹⁸.

C'est dans cet esprit et en vertu de l'article 89 de la toute jeune constitution – article indiquant que des lois organiques étendront les libertés départementales et communales – que le conseil élabore un projet de réforme de la loi municipale. Ce projet ne sera pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Une telle loi est revendiquée dans de nombreux essais signés par des auteurs s'étant illustrés dans des institutions de réforme municipale durant l'entre-deux-guerres. Le moment leur paraît « propice » pour offrir aux législateurs leur contribution et leur expérience quant à la réflexion sur l'organisation municipale¹⁹. Mais aucun projet n'est finalement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. En 1948, Robert Lainville, comme tous ceux qui ont souhaité « apporter leur contribution à une œuvre de rénovation de l'autonomie communale » finissent par désespérer de voir un jour aboutir la réforme de la loi du 5 avril 1884²⁰.

En 1948, le temps est venu de constater que la nouvelle loi municipale a bien subi une discrète éviction. Mais au-delà de ce projet de loi oublié, ce moment est marqué par la marginalisation de divers projets réformateurs liés à la transformation de l'organisation municipale. Cette éviction peut être saisie comme le marqueur d'un désintérêt porté aux

¹⁸ Archives nationales (CAC), 770135 art. 1, Procès verbal de la séance de la section législation du Conseil national des services publics départementaux et communaux, 18/10/1946.

¹⁹ Robert Lainville, *Libertés communales et politiques expérimentales*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1948, p3.

²⁰ Robert Lainville (dir.), *Le Secrétaire de Mairie par J Dubarry*, Paris, Les Publications Administratives, 1948, p.IX.

libertés communales. Contrairement à la période de l'entre-deux-guerres, à la fin des années 1940, la commune n'est sans doute plus un site possible pour une profonde réforme administrative. Surtout, le conseil national des services publics, structure mise en place au sein du ministère de l'Intérieur, marque la consolidation d'une modalité d'action réformatrice en vertu de laquelle l'État devient l'acteur incontournable de la réforme de l'organisation municipale. Plus largement, c'est donc bien une certaine forme de pratique réformatrice²¹, en vigueur dans les dernières décennies de la Troisième République, qui se voit écarter en cette fin des années 1940.

Comment réformer l'organisation municipale ?

En étudiant les municipalités dans leur fonctionnement concret, des travaux, produits et publiés notamment dans les années 1990, se sont concentrés sur la genèse des politiques sociales et urbanistiques concernant les communes ; ils ont pu mettre en évidence une « certaine antériorité de politiques locales sur les politiques centrales, les premières étant ensuite adoptées par voie de généralisation impulsée par le centre »²². Ces travaux qui enquêtent, pour la plupart, sur le tournant du siècle et les premières décennies du vingtième siècle, en s'interrogeant sur le degré d'autonomie des municipalités, en font de véritables laboratoires de l'action publique. Ils présentent alors une forme de modernisation de l'activité municipale liée à un moment historique particulier, au cours duquel les pourfendeurs des libertés municipales ont précisément cherché à faire valoir l'existence d'une politique municipale expérimentale.

C'est à trois participants aux travaux du Conseil national des services publics départementaux et communaux que nous allons nous intéresser pour mieux comprendre les usages du terme « réforme municipale » dans les années de l'immédiat après Seconde Guerre Mondiale. Nous allons le faire en enquêtant sur quelques unes des brochures qu'ils ont chacune publiées entre 1946 et 1948, période pendant laquelle ils interviennent au Conseil. Les brochures seront ainsi saisies comme « la matérialisation d'une intention particulière visant la solution d'une question particulière »²³. Il s'agit de voir en quoi ces textes, qui parfois ouvrent une discussion entre eux, véhiculent une représentation non seulement de l'organisation municipale, mais surtout des possibilités de la transformer et de la moderniser.

²¹ Le discours réformateur a été produit dans de nombreux « laboratoires » (associations d'élus et d'employés, périodiques d'administration municipale) qui ont cherché à renouveler les manières de penser l'action municipale. À travers cette expérience de réforme municipale qui s'appuie sur la légitimité et les instruments de la science, une comparaison peut être dressée avec les mondes de la réforme sociale du tournant du siècle analysés par Christian Topalov qui écrit « pour le XIX^e siècle finissant, la réforme c'est la redéfinition et le bornage de l'horizon des possibles. Elle ouvre des territoires nouveaux ou rénovés à l'action publique des individus et des institutions, elle clôt en même temps ou repousse aux marges d'autres perspectives jusque là bien vivantes ». (Christian Topalov, « Les réformateurs et les réseaux : enjeux d'un objet de recherche », *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1890-1914*, Paris, EHESS, 1999, pp. 39-40.)

²² Bruno Dumons, Gilles Pollet, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la Troisième République. Éclairage sur la sociogenèse de l'État contemporain », *Politix*, n°53, 2001, pp.15-32.

²³ Quentin Skinner, James Tully, *Meaning and Context. Quentin Skinner and his Critics*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p.65.

La réforme municipale en 1946-1948

Le thème de la réforme municipale fait florès dans la France de l'après Seconde Guerre Mondiale. Les brochures de Léo Hamon, Louis Boulonnois et Robert Lainville l'illustrent. Ces trois auteurs en appellent à une extension des libertés communales. Ils insistent sur le rôle des communes dans la vie de la nation dont elles constitueraient les assises.

En 1947, Léo Hamon, l'un des principaux animateurs de l'Association populaire des élus municipaux et départementaux, association d'élus directement liée au Mouvement républicain populaire (MRP), publie *Vers une réforme municipale*. Il s'agit avant tout du programme du MRP en vue des élections municipales de la même année. L'auteur de cette brochure cherche à énumérer les possibles réalisations capables de rendre « efficace » la démocratie locale. L'homme, avocat de profession qui a exercé auprès de diverses municipalités communistes dans les années 1930²⁴, explique que l'autonomie communale « a trouvé sa loi fondamentale en 1884 au début de la III^e République » et qu'« elle s'est étendue au fur et à mesure que croissait la maturité des masses populaires »²⁵. Fidèle à une telle approche développementaliste, Léo Hamon imagine et décrit l'ultime phase de la modernisation municipale²⁶. Il estime alors que le conseil municipal s'enrichirait de la présence de techniciens ou de personnes représentant les organisations syndicales, familiales, locales, etc. Enfin, il conclut sur la nécessité de désigner des femmes et des hommes compétents estimant que c'est « un beau métier que le métier de magistrat municipal ». Mais, dans ce contexte de l'après Seconde Guerre Mondiale et de l'après Vichy, l'efficacité administrative ne semble plus pouvoir être séparée d'une légitimité démocratique. Léo Hamon en appelle à choisir si possible des « hommes compétents mais [à choisir] aussi d'abord des hommes et des femmes représentatifs de toutes les inquiétudes populaires, issus des couches de la population. ». À la suite des expériences de fonctionnarisation des édiles du début des années 1940,

²⁴ Né en 1908, Léo Goldenberg poursuit des études de droit au terme desquelles il devient avocat en 1930. En 1932, jeune docteur en droit, il donne des cours d'administration aux élus communistes et devient l'avocat de nombreuses villes communistes dont la ville d'Ivry. Il collabore avec A. Maurice-Hersant également spécialisé dans la défense des municipalités et membre du comité de rédaction de *La vie communale et départementale*. Il publie ou co-publie trois ouvrages *Les pouvoirs du maire*, *Ce qu'il faut savoir des élections municipales*, *La révision des listes électorales*. Par ailleurs, il s'investit dans des rencontres internationales, notamment les congrès internationaux des sciences administratives. Pendant la guerre il adopte le pseudonyme de clandestinité Hamon, nom qu'il sera autorisé à garder par la suite. En 1945, vice-président du comité parisien de libération, il est élu rapporteur général du budget de la ville (étiquette SFIO). En 1946, il fait partie du comité directeur du MRP. Devenu conseiller municipal et conseiller général de la Seine, il participe à l'activité de l'Association des maires de France, de l'Union des Villes et Communes de France et aux congrès de l'Union Internationale des Villes. Dès la fin des années 1940, il cesse ses activités municipales pour devenir sénateur, député et enfin secrétaire d'État.

²⁵ Léo Hamon, *Vers une réforme municipale*, coll. « Options », Paris, Société d'éditions républicaines et populaires, 1947, p.6.

²⁶ Léo Hamon est, en 1947, vice-président de l'Union des villes et communes de France. Il est l'un des principaux représentants français à s'exprimer au cours du congrès international des villes de juillet 1947. L'exposé français, rédigé par Léo Hamon et portant sur l'autonomie municipale, s'amorce sur des considérations d'histoire du droit tendant à montrer que la liberté municipale n'est pas une notion de droit naturel préexistant à toute évolution, mais bien une conquête historique chèrement disputée. Il se poursuit par le récit d'un développement quasi linéaire de la conquête des libertés locales en France, développement sensé s'achever avec les lois organiques promises par l'article 89 de la constitution dont l'auteur explique qu'elles n'ont pu encore intervenir.

fonctionnarisation faite au mépris des consultations électorales, la revendication d'une compétence des édiles doit s'accompagner du vœu en faveur d'une plus grande représentativité des élus municipaux.

« Nous devons ainsi rechercher des candidats toujours représentatifs et le plus possible compétents »²⁷.

La brochure électorale du MRP n'est pas dénuée d'optimisme : si l'autonomie communale a été remise en cause par le régime de Vichy, elle devrait être réaffirmée par la Quatrième République naissante.

Tous les auteurs ne font pas le même usage du terme « réforme municipale ». Robert Lainville publie, sous le pseudonyme Jean Fabien, *Vers une réforme municipale* en 1945²⁸. On retrouve les mêmes propositions dans l'ouvrage qu'il signe cette fois-ci sous son vrai nom et qui est publié en 1946 sous l'intitulé quasi homonyme *Vers la réforme municipale*. La commune est présentée comme l'assise principale de la nation. Ces ouvrages ré-interrogent, en outre, la problématique de l'articulation entre compétence et élection, problématique fréquemment évoquée au cours de l'entre-deux-guerres. Tel semble être l'enjeu d'une profonde réforme municipale pour l'administrateur préfectoral qu'est Robert Lainville :

« L'élection ne confère pas, par elle-même, un brevet de capacité. C'est pourquoi dans les villes où la direction des affaires communales est particulièrement délicate et absorbante, le choix du conseil municipal pour le poste de maire devrait, obligatoirement, porter sur une personne dotée d'une certaine instruction, notamment en matière d'urbanisme, ou possédant déjà une expérience administrative éprouvée (exercice de fonctions publiques impliquant une responsabilité pendant une durée déterminée). Un règlement d'administration publique préciserait les diplômes et les fonctions à considérer. En réalité, la magistrature municipale, deviendrait, dans les cités, un véritable métier. »²⁹

Lainville considère comme inéluctable le mouvement de professionnalisation des maires. Il évoque le cas des municipalités communistes et socialistes qui ont choisi de rémunérer leurs édiles pour qu'ils se consacrent à plein temps à leur mandat. Les réalisations auxquelles se réfère Robert Lainville sont nées, pour la plupart d'entre elles, dans les années 1920. Il évoque l'École nationale d'administration municipale qui, à une échelle trop restreinte et avec des moyens trop réduits, selon lui, se charge en France, depuis 1922, de la formation des secrétaires de mairie. Il évoque les problèmes administratifs du grand Paris en citant les travaux d'Henri Sellier³⁰ : son livre sur les banlieues urbaines ainsi que son rapport au congrès international des villes de Paris en 1925. Mais surtout il invoque les écrits de l'ancien maire de Suresnes en rappelant l'un des projets qu'il avait formulé à la fin de sa vie : une

²⁷ Léo Hamon, *Vers une réforme...*, op. cit., p.45.

²⁸ Jean Fabien, *Vers une réforme municipale*, Paris, Recueil Sirey, 1945.

²⁹ Robert Lainville, *Vers la réforme municipale*, Paris, Recueil Sirey, 1946, p.5.

³⁰ Diplômé des hautes études commerciales et licencié en droit, fidèle de l'ancien communard Édouard Vaillant, Henri Sellier (1883-1943), est élu pour la première fois conseiller général de la Seine en 1910. Il participe au premier congrès international des villes dont il devient le principal « traducteur » des travaux et des visées réformatrices en France. Élu maire socialiste de Suresnes en 1919, il s'investit dans quelques associations d'élus comme l'Union des villes et communes de France et la Fédération des municipalités socialistes dont il est à l'origine, ou encore l'Union des maires de la Seine. Élu sénateur, le ministre de la Santé publique du Front populaire reste néanmoins jusqu'à la fin de sa vie un municipaliste convaincu. À travers ses écrits et différents discours, Henri Sellier s'impose comme l'un des principaux chantres d'un municipalisme scientifique.

formation tripartite des assemblées locales en cooptant des conseils municipaux et en faisant appel aux compétences professionnelles et aux notables³¹. Lainville espère que « les administrateurs, recrutés par cooptation comme le seraient les conseillers supplémentaires, offriraient plus de garanties d'impartialité que ceux qui ont été directement liés à la lutte politique et sortent, tout vibrants, de l'arène électorale »³². L'auteur qui se dit partisan d'une autonomie locale et d'une décentralisation, n'en est pas moins convaincu de la nécessité de la tutelle préfectorale. Il affirme que la liberté doit être « limitée » et l'abus sanctionné, même s'il estime que les conditions de fonctionnement de la tutelle administrative ont besoin d'être modernisées. Le directeur des affaires départementales de la préfecture de la Seine souligne l'importance de l'administration départementale dans la réforme municipale, administration à qui il attribue un « rôle de tuteur, à la fois ferme, persuasif et bienveillant »³³.

La conception de la réforme municipale n'est pas la même pour Louis Boulonnois, secrétaire général de la mairie de Suresnes et ancien collaborateur d'Henri Sellier³⁴. Boulonnois édite, en 1945, *La réforme municipale* et en, 1946, *Une conception nouvelle de l'autorité municipale : l'administration locale arbitrale et synthétique*. En dédiant la première « à la mémoire et pour l'honneur de mon maître Henri Sellier », il ne fait qu'indiquer ce qu'il confirme dans ses écrits, son choix de se présenter comme l'héritier de la pensée de Sellier, pensée qu'il nomme parfois, en la consolidant, la « doctrine communaliste ». L'ambition de Boulonnois est de démontrer que l'activité municipale est affaire de science comme l'est la recherche de réformes utiles. C'est pourquoi l'une de ses préoccupations est de faire renaître l'Union des villes tant sur le plan national que sur le plan international. En se référant notamment aux expériences allemandes, il requiert l'avènement d'une « science communale », « doctrine cohérente et pratique » distincte d'une quelconque science juridique municipale.

« Les savants juristes sont parfois de mauvais inspireurs pour les administrations locales ou plutôt la science juridique, à l'état de glose descriptive, est un mauvais entraînement aux tâches municipales. »³⁵

Il estime impensable que la charge de maire puisse être confiée à des citoyens ne présentant pas certaines garanties. S'il s'attelle ainsi à la problématique de l'adéquation entre élection et compétence, il se méfie tout de même de l'existence de principes qui pourraient être mécaniquement appliqués. Il estime aussi que « le métier communal » ne peut être enseigné dans des sortes « d'écoles des bourgmestres » que seul l'État serait à même de créer et qui présenteraient les dangers de l'imposition d'une « doctrine officielle »³⁶. Derrière cette réflexion, on perçoit les obstacles qui se dressent face à un projet réformateur rejetant toute

³¹ Renaud Payre, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *Genèses*, n°41, décembre 2000, pp.143-163.

³² Robert Lainville, *Vers la réforme... op. cit.*, p 3.

³³ *Ibid*, p. 22.

³⁴ Louis Boulonnois (1894-1958), ancien instituteur, entre en 1923 à la mairie de Suresnes comme chef de service au bureau municipal d'hygiène. Il devient secrétaire général à partir de 1924 et travaille donc directement avec le maire, Henri Sellier. En 1942, Il est relevé de ses fonctions après la révocation de ce dernier et est nommé bibliothécaire archiviste. Réintégré comme Secrétaire général en octobre 1944, il est détaché, de 1947 à 1951, au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme. Mis en disponibilité dès 1951, il quitte définitivement ses fonctions à la mairie de Suresnes en 1954.

³⁵ Louis Boulonnois, *Une conception nouvelle de l'autorité municipale : l'administration locale arbitraire et synthétique*, Pontoise, R. Lachèvre, 1946, p. 26.

³⁶ Louis Boulonnois, *La réforme municipale* (nouvelle édition), Pontoise, Lachèvre, 1946, p. 13.

uniformisation par le centre politique et administratif. L'ancien collaborateur d'Henri Sellier, qui se définit comme « le plus direct représentant de l'esprit ancien de l'Union internationale des villes et de la philosophie communaliste »³⁷, professe un discours évoquant certaines réflexions de l'entre-deux-guerres, mais qui semblent bien être devenues inaudibles après guerre. Boulonnois est marginalisé au lendemain de la guerre. La filiation qu'il affiche avec l'œuvre d'Henri Sellier ne lui permet pas de conserver, après 1947, son poste de secrétaire général à la mairie de Suresnes – qui reste toutefois socialiste –. Même l'Union des villes et communes de France, qui se reconstitue, se refuse à faire appel aux services qu'il avait pourtant proposés³⁸. Enfin, signe de son isolement, il doit publier, à compte d'auteur, les deux brochures que nous venons d'évoquer.

Malgré des divergences, les trois auteurs valorisent la municipalité comme un espace légitime d'agrégation des citoyens et un lieu d'impulsion d'initiatives politiques. Tous trois ont participé, plus ou moins activement, à des entreprises de réforme municipale au cours de l'entre-deux-guerres. Certaines des références qui nourrissent leurs réflexions sur l'organisation municipale sont liées à ce moment historique. Mais quel usage de la réforme municipale a-t-il été fait au cours de l'entre-deux-guerres ? Quelle est la référence implicite de ces réformateurs de la fin des années 1940, réformateurs dont les idées resteront lettre morte ?

L'impossible réforme expérimentale ?

En jugeant problématique l'articulation entre compétence et élection, les auteurs précités rejoignent des débats qui ont traversé l'entre-deux-guerres. Mieux, ils font part de leur conviction que la commune, notamment la commune urbaine, peut être un lieu où seraient expérimentées des réformes liées aux discours technocratiques et portant bien sur la formation des « serviteurs de l'Etat » que sur le rôle des citoyens³⁹.

Au cours de l'entre-deux-guerres, des réformateurs cherchent à mettre en œuvre une modernisation municipale qu'on pourrait qualifier d'« inductive » comme Maxime Leroy pouvait parler de « législation inductive » dans *Pour gouverner*⁴⁰. À quoi renvoie une telle méthode réformatrice ? Il s'agit, en fait, d'une logique expérimentale visant à faire circuler des idées, des innovations, des savoir-faire qui concernent l'organisation municipale. Il s'agit non pas de rechercher de grands principes, de grandes théories, mais bien de partir d'une étude des techniques, des arts pratiques et des savoir-faire. Maxime Leroy, dans *La ville française*, loue cette démarche inductive, ce « taylorisme municipal » qu'il juge difficile à mettre en place

³⁷ Archives municipales de Suresnes, D667, Lettre de Louis Boulonnois à Jean Royer, 27/03/1945.

³⁸ Archives municipales de Strasbourg, Division centrale 68-384, Procès-verbal de l'Assemblée générale statutaire de l'Union des villes et communes de France, 20/12/1945.

³⁹ Cet aspect de la réforme de l'État, faisant de la commune, notamment urbaine, un laboratoire des transformations susceptibles de moderniser l'action gouvernementale a peu été étudié au sein de l'historiographie consacrée au mouvement technocratique, historiographie qui s'est pourtant nettement enrichie au cours des dernières années. Voir notamment : Marc-Olivier Baruch, Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La découverte, 2000.

⁴⁰ Sur Maxime Leroy, la politique expérimentale et la législation inductive, voir : Lion Murard, Patrick Zylberman, « De l'hygiène comme introduction à la politique expérimentale (1875-1925) », *Revue de synthèse*, CV, n°115, juillet septembre 1984, pp.313-341.

« car les principes sont plus controversés que ne sont étudiées les techniques, car les investigations touchant les arts pratiques de l'hygiénistes, de l'urbaniste ou de l'administrateur retiennent moins l'attention générale que les querelles autour des doctrines politiques et sociales »⁴¹.

Il revient en partie « aux urbanistes, aux théoriciens du droit municipal », mais surtout « aux réalisateurs municipaux » d'élaborer cette nouvelle forme de savoir, cette science pratique. Un témoignage permet de mettre en évidence cette logique expérimentale de circulation des savoir-faire et d'accumulation de savoirs nouveaux sur la vie municipale au cours de l'entre-deux-guerres. Il s'agit de l'ouvrage de Robert Lainville, *Libertés communales et politiques expérimentales*.

Robert Lainville (1885-1950), « technicien savant des communes »

Une année après la mort de Robert Lainville, les éditions Sirey publient dans la collection « les nouveaux cahiers administratifs » qu'il dirigeait avec Achille Mestre, une nouvelle édition de son manuel consacré au budget municipal. Une notice rend hommage au « maître disparu » et évoque brièvement les travaux du « très grand fonctionnaire et le technicien savant des communes » qu'était Robert Lainville. Il est né à Paris en 1885. Il fait ses études de droit. En 1914, il obtient son doctorat en droit, sciences politiques et économiques. Il vient alors juste d'entrer à la préfecture de la Seine. C'est en 1927, qu'il est nommé sous-chef de bureau à la sous-direction des communes. En 1938, il remplace Maurice Félix comme sous-directeur des communes. En 1944, il est directeur adjoint des affaires départementales. En 1947, à son départ à la retraite, l'administration préfectorale le nomme directeur général honoraire.

Au cours des années 1920, Robert Lainville se spécialise dans la question des finances communales. À partir de 1927 tous ses travaux sont orientés vers l'étude de l'administration municipale. Outre ses ouvrages, il est le rapporteur français au Congrès international des villes de 1932 où il traite de la question « le mode réel de gestion des pouvoirs locaux ». Ses ouvrages, il les consacre aux fonds spéciaux dans les finances communales⁴², à la réforme des finances locales⁴³, au budget communal (son manuel connaît sept éditions de 1929 à 1952)⁴⁴. Robert Lainville participe à la rédaction du *Petit dictionnaire de droit municipal* dirigé par Maurice Félix en 1926. Il est choisi, en 1935, pour rédiger l'article « finances locales » dans le tome X de *l'Encyclopédie française*. En 1942, il rédige un livre sur le nouveau régime financier des communes.

Enfin Lainville est aussi un pédagogue des matières municipales. En 1922, Robert Lainville, ainsi que deux autres de ses collègues à la préfecture de la Seine, Jean Lelandais et Émile Graille, est retenu par la direction de l'École des hautes études urbaines pour assurer les enseignements de la section de perfectionnement administratif destiné aux employés municipaux de la banlieue parisienne, bientôt nommée École nationale d'administration

⁴¹ Maxime Leroy, *La ville française. Institutions et libertés locales*, Paris, Marcel Rivière, 1927, p.32.

⁴² Robert Lainville, *Les fonds spéciaux dans les finances communales*, Paris, Presses universitaires de France, « bibliothèque de l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris », 1927.

⁴³ Robert Lainville, *À propos de la réforme des finances locales. Centimes communaux et taxes nouvelles*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, « bibliothèque de l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris », 1928.

⁴⁴ Robert Lainville, *Qu'est ce que le budget communal ?*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929.

municipale. Il croise parmi ses étudiants un grand nombre des collaborateurs de maires suburbains avec qui il collabore à la préfecture. Ses cours, qu'il assure de 1922 à sa mort, et la « mutuelle amitié » qu'ils entretient avec ces employés municipaux favorisent une nouvelle forme de collaboration entre les mairies de banlieue et la sous-direction des communes⁴⁵.

Publié en 1948 par ce fonctionnaire de la Seine proche de nombreuses entreprises réformatrices au cours de l'entre-deux-guerres, l'essai *Libertés communales et politiques expérimentales* formule sans doute moins de projets qu'il ne cherche à rendre compte d'expériences ou d'initiatives au moment où elles sont en train de disparaître, d'entrer dans le passé. Comparant la commune à un « terrain d'essai », à un « laboratoire où seraient tentées les expériences sociales les plus variées », il cherche à convaincre que l'autonomie communale peut être saisie comme l'application d'une « méthode gouvernementale analogue à la méthode expérimentale ». Sans négliger les liens qui existent entre l'autonomie municipale et l'idéal démocratique – le gouvernement local comme fondement de la démocratie⁴⁶ –, il affirme que les « partisans des prérogatives municipales » peuvent s'appuyer sur une notion purement rationnelle pour faire prévaloir leur opinion. Mais surtout, en s'appuyant sur les travaux de Léon Donnat, qui fut par ailleurs conseiller municipal de Paris⁴⁷, cet essai promeut la méthode expérimentale. Il évoque, alors, les moyens de favoriser la circulation d'une ville à une autre d'une « expérience » municipale « spontanée ou provoquée » et qui aurait « donné dans diverses communes des résultats jugés favorables »⁴⁸. Ainsi conçue, l'autonomie municipale n'apparaîtrait pas comme une notion « politique », mais comme l'objet d'une méthode « scientifique » visant à perfectionner l'ensemble de l'organisation politico-administrative du pays.

Se référant en partie à Gabriel Tarde et aux lois de l'imitation pour souligner cette émulation municipale, Lainville conçoit que cette diffusion nécessite des vecteurs autres que l'État. Mais, l'ancien sous-directeur des communes de la Préfecture de la Seine connaît trop les affaires municipales, les premiers groupements d'élus – il a participé à de très nombreuses réunions de l'Union des maires de la Seine qui avaient lieu dans les locaux de la direction des affaires départementales –, les périodiques et autres lieux de propagation des innovations municipales, pour ignorer que cette logique expérimentale du perfectionnement municipal a eu ses propres laboratoires dans l'entre-deux-guerres. Il sait qu'un mouvement, que Maxime Leroy nommait « le fédéralisme urbain », qu'une réforme municipale expérimentale ont bel et bien existé dans les années 1920-1930.

Pour conclure, nous pouvons constater, à la lumière des réflexions sur les débats des années 1946-1948, que la proposition de Wittgenstein selon laquelle les mots n'ont pas de sens mais n'ont que des usages semble se révéler particulièrement pertinente lorsque est observé le champ lexical de la municipalité. Les termes « gouvernement local », « libertés municipales »

⁴⁵ Georges Décamps (secrétaire général honoraire de Saint-Denis), « M. Robert Lainville (1885-1950) », ASSENA, brochure commémorative en hommage à Robert Lainville, 1952.

⁴⁶ Pour une critique de cette représentation de l'organisation municipale, voir Georges Langrod, « « Le gouvernement local, fondement ou apprentissage de la démocratie ? », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n°3, 1952, pp.223-235.

⁴⁷ Léon Donnat, *La politique expérimentale*, Paris, C. Reinwald, « Bibliothèque des sciences contemporaines », 1885.

⁴⁸ Robert Lainville, *Libertés communales et politiques expérimentales*, Paris, Sirey, 1948, p.4.

ou encore « réforme municipale » sont fréquemment utilisés dans les années 1920-1930. Certes, on les retrouve sous la Quatrième République, mais l'usage qu'il en est fait n'est pas le même. Mais alors, comment repérer l'émergence de nouveaux usages et l'éviction d'autres ? Nous nous sommes proposé de scruter cette transformation des usages en suivant, à travers le prisme des travaux d'un comité interministériel fondé en 1945, le devenir des idées d'acteurs investis dans la réforme de l'organisation municipale dès les années 1920-1930.

Notre enquête nous conduit à proposer une hypothèse selon laquelle l'entre-deux-guerres est un moment particulier au cours duquel les projets de transformation de l'organisation municipale sont portés par un milieu réformateur, milieu intermédiaire où se rencontrent des édiles, des fonctionnaires départementaux et des employés municipaux. L'entre-deux-guerres est encore une période pour laquelle on peut souligner une certaine « faiblesse des capacités administratives de l'État central »⁴⁹, ce qui n'est déjà plus vrai à la fin des années 1940. C'est d'ailleurs bien souvent en dehors de l'intervention de l'État que naît, dans les années 1920, toute une série d'entreprises alliant des visées prescriptives – transformer l'ordre politique, économique et social municipal – à l'élaboration d'outils cognitifs renouvelés⁵⁰. Mais, il semble que cette modalité d'action, concurrencée dès l'entre-deux-guerres par d'autres formes de valorisation des intérêts municipaux, soit marginalisée au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale.

Cette présentation qui cherche à mettre en évidence la restriction du champ des possibles dans la manière de penser l'organisation municipale et ses transformations ne se place pas dans le cadre d'une sociologie historique génétique. Il ne s'agit pas de se prêter à une méthode rétrospective consistant à considérer certains objets présents, bien consolidés, comme problématiques et à se pencher sur le passé pour en étudier la genèse et les transformations. Toutefois, en s'interrogeant sur ce qui aurait pu advenir, nous nous confrontons à une réelle difficulté. Il est assez délicat de trouver des éléments marquant la non consolidation de certaines de ces alternatives, le maintien de ces choix dans leur condition de « simples possibles ». L'idole chronologique, autrefois dénoncée par François Simiand⁵¹, ne conduirait pas seulement au « mythe des origines », mais aussi au mythe de la disparition, voire de l'échec. Pour mieux s'en défaire, il faudrait ouvrir une autre enquête : celle consistant à suivre certains des acteurs de la réforme municipale de l'entre-deux-guerres qui auraient survécu à la Seconde Guerre et qui pourraient bien être des « traducteurs » d'un moment historique à un autre, de la réforme municipale des années 1920-1930 au référentiel modernisateur de l'après guerre.

Renaud Payre
(CSU, CIDSP/ IEP Grenoble)

⁴⁹ Didier Renard, Gilles Pollet, « Le centre mis à nu par ses périphéries même. Remarques sur la portée d'un modèle », *L'historicité de l'action publique*, Colloque CURAPP, Amiens, 12-13/10/2000.

⁵⁰ Si dans ses travaux, Christian Topalov propose bien un modèle décrivant le champ réformateur, il insiste sur le fait que la réforme est avant tout une catégorie indigène, propre au tournant du siècle et non pas une catégorie analytique. Il nous semble, pour notre part, fructueux d'en faire une grille de lecture et d'analyse appliquée à des moments historiques particuliers au cours desquels des « nébuleuses » d'acteurs qui poursuivent des visées de transformations politique, économique ou social sollicitent une légitimité scientifique et participent ainsi à la genèse de nouveaux savoirs.

⁵¹ François Simiand, « Méthode historique et sciences sociales », *Annales*, janvier 1960, pp. 83-119. (1^{ère} publication de cet article en 1903).