

**Renaud Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Editions, 2007.**

**Aude Chamouard**

Maître de conférences en sciences politiques à l'université Lyon 2, Renaud Payre a soutenu en 2002 une thèse soutenue à l'Institut d'études politiques de Grenoble sous la direction d'Olivier Ihl, dont ce livre est tiré.

Renaud Payre propose d'explorer une réforme de l'Etat passée inaperçue : celle des municipalités dans l'entre-deux-guerres en France. De simples exécutantes, les municipalités sont en effet devenues en l'espace de deux décennies les premières pourvoyeuses de services publics. Les municipalités françaises participent en effet pour reprendre les mots de l'auteur paraphrasant Karl Polanyi d'une « petite transformation » de l'Etat aboutissant à l'intervention plus grande des maires dans le monde économique et social. Ce mouvement de redéfinition du pouvoir municipal n'est d'ailleurs pas une spécificité française, mais s'étend au contraire à d'autres pays européens, évoqués par l'auteur. Proposant une relecture institutionnelle et politique du fait municipal, Renaud Payre s'inscrit ainsi dans le courant historiographique de renouvellement de l'étude de l'Etat notamment à ses échelons locaux. Le pouvoir municipal n'est plus pensé comme un simple échelon d'exécution des politiques nationales, mais comme un échelon décisionnel - bien que sous contrôle du préfet. Le livre aborde d'abord l'intercommunalité comme espace international, puis national pour finir par une étude des changements dans l'administration de la ville moderne.

L'ouvrage entend étudier les espaces et les acteurs de la réforme municipale. Il se centre ainsi plus sur la pensée du fait municipal et de sa réforme (revues municipales, bulletins municipaux, opuscules plus ou moins obscurs) que sur la pratique concrète du pouvoir municipal. Les pratiques des élus municipaux ne sont en effet abordées qu'au travers de quelques cas. L'auteur cherche donc à saisir un monde à la fois ignoré et presque insaisissable, celui de l'intercommunalité, qui recouvre l'espace des relations formelles et informelles entre maires au sujet de la réforme municipale.

Cet espace se caractérise, selon Renaud Payre, par une multiplicité d'acteurs (élus municipaux, technocrates, fonctionnaires, universitaires) et d'espaces (local, national et international). L'espace de l'intercommunalité est international par le biais de l'Union internationale des villes et pourtant il n'est pas reconnu nationalement. L'Union internationale des villes promeut les échanges entre édiles par le biais de voyages, de congrès et de publications. Renaud Payre montre bien le paradoxe de cette union qui gravite dans la nébuleuse de la Société des Nations mais qui n'obtient pas de reconnaissance dans les années 1920 et subit, au même titre que d'autres institutions européennes, les effets de la montée des tensions, qui la transforme en simple forum de discussions techniques.

L'espace de l'intercommunalité se développe de manière plus cohérente au niveau

national, surtout en France où l'Association des maires de France pèse un poids considérable au Parlement. Espace de partage des expériences, l'espace de l'intercommunalité est aussi un espace revendicatif. Le but des associations, périodiques et écoles municipales est certes de faire circuler les innovations, techniques comme politiques, mais aussi de combattre un ordre juridique perçu comme oppressant et inadapté aux nouvelles réalités politiques et sociales de l'entre-deux-guerres. La réforme de la loi municipale de 1884 devient ainsi une des revendications principales de l'Association des maires de France, qui ne parvient cependant pas à la faire réformer. Ces tentatives se heurtent à la volonté expansionniste de l'Etat qui tend, dans le contexte de la crise financière des années 1930, à renforcer son contrôle sur les finances communales. L'auteur conclut donc à un certain échec de ces tentatives de réforme en France du fait du refus de l'Etat d'accorder plus d'autonomie à ses municipalités. Dans le cadre d'un Etat unitaire et centralisé comme celui de la France, l'autonomie communale demeure un mythe.

Or les élus municipaux revendiquent une autonomie proche de celle dont jouissent les bourgmestres allemands, édiles qui sont relativement autonomes vis-à-vis des autorités supérieures et rémunérés pour leur compétence technique. En France, les discours des instances de l'intercommunalité renvoient ainsi l'idéal d'un élu municipal technicien, plus proche du modèle allemand que du modèle français. La naissance d'une Ecole d'administration municipale (juillet 1920) parrainée par le conseil général de la Seine démontre la volonté de fournir aux fonctionnaires municipaux des savoir-faire qui manqueraient, selon certains commentateurs parfois, à des élus trop politisés. Les cours municipaux qui se répandent dans de nombreuses grandes villes de France, ainsi que la généralisation du concours pour le recrutement des employés témoignent de l'affaiblissement du système du favoritisme mayoral remplacé par un modèle technocratique. Certes, cette technocratisation des charges municipales répond à un besoin croissant de compétences techniques du fait de la complexification ainsi que de la multiplication des tâches incombant aux mairies. Renaud Payre démontre ainsi comment naît une nouvelle figure du « bon élu » : compétent techniquement, professionnalisé, assez peu politisé... figure que s'approprient presque tous les partis politiques, y compris les socialistes qui conservent néanmoins l'idée que la politique municipale doit aussi être politisée. D'où la revendication pendant toute la période d'une indemnisation des élus. La fonction de maire et même d'adjoint est devenue un travail à plein temps alors que la loi de 1884 continue d'interdire l'indemnisation des élus.

Les élus municipaux doivent en effet intervenir dans un grand nombre de domaines que l'Etat a délégués à leur compétence. Avec les municipalités, socialistes notamment, naît l'idée d'un service public municipal. Les problèmes sociaux nés de la guerre puis de la crise doivent être gérés par les maires qui mettent en place dans leurs communes une véritable économie dirigée municipale. Les mairies doivent désormais prendre en charge l'assistance sociale des plus faibles et surtout l'indemnisation du chômage, qui devient un enjeu de taille dans les années 1930. Certains élus municipaux (on peut citer Henri Sellier évoqué par l'auteur, mais aussi beaucoup d'autres comme André Morizet à Boulogne ou Etienne Billières à Toulouse), socialistes notamment, vont beaucoup plus loin et organisent d'autres services publics, fait que Renaud Payre

n'évoque pas en détail. On assiste ainsi à une véritable transformation du lien qui unit l'élu à l'électeur : ayant désormais des électeurs usagers, les élus municipaux doivent donc rendre des comptes, ce qu'ils font dans des bulletins municipaux de plus en plus nombreux, publiés généralement juste avant les élections. D'où la nécessité de plaire au plus grand nombre et la diminution consécutive des références politiques dans les discours municipaux.

L'ouvrage a le mérite d'évoquer un monde disparu autant qu'insaisissable, celui des réseaux de la réforme municipale. On ne peut que regretter cependant que l'auteur ne prenne pas plus en compte la chronologie dans l'évolution des discours et des pratiques de la réforme municipale, et qu'il mette ainsi de côté les guerres alors qu'elles ont joué le rôle d'un accélérateur du changement. L'auteur aurait pu aussi étudier plus en détail les politiques sociales menées par les maires (qui ne sont que brièvement abordées en épilogue), les politiques socialistes notamment. Si le discours réformiste est étudié avec brio, il n'est que peu mis en rapport avec le discours politique : comment les partis conçoivent-ils et accueillent-ils ces tentatives de réforme municipale ? Le socialisme municipal comme mouvement administratif et politique n'est donc que très peu abordé : *l'histoire* de la municipalité-providence reste à faire.