



**HAL**  
open science

**Le stade de l'expérience : une incertaine science  
communale et la question de l'institutionnalisation  
disciplinaire des savoirs urbains**

Renaud Payre

► **To cite this version:**

Renaud Payre. Le stade de l'expérience : une incertaine science communale et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains. *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2005, 12, pp.97-116. 10.3917/rhsh.012.0097. halshs-00119914

**HAL Id: halshs-00119914**

**<https://shs.hal.science/halshs-00119914>**

Submitted on 12 Dec 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PAYRE, Renaud (2005).

« Le stade de l'expérience : une incertaine science communale et la question de l'institutionnalisation disciplinaire des savoirs urbains ».

*Revue d'histoire des sciences humaines.* N° 12. P. 97-116.

Au cours de la séance de clôture de la conférence internationale des villes, organisée en 1934, à Lyon et portant sur l'élaboration d'une « science communale », un professeur de la Faculté de droit de Strasbourg, Marcel Prélot (1898-1972), relève la fragilité de cette science encore balbutiante. Le directeur des études de l'École pratique d'administration, destinée à la formation du personnel municipal, souligne le caractère incertain de ce qui n'est encore qu'un projet « scientifique ».

« En ce qui regarde la "science communale", celle-ci est encore à se chercher. Nous en demeurons au stade de l'expérience. Il s'agit beaucoup plus de susciter la vie, de provoquer des initiatives, de stimuler les recherches, que d'unifier, de coordonner et de centraliser ce qui n'existe pas encore ou ce qui n'a actuellement qu'une forme provisoire et incertaine. »<sup>1</sup>

De fait la « science communale » ne s'est pas institutionnalisée. Il n'y a pas eu de collaboration et d'unification des lieux d'élaboration et de diffusion de savoirs portant sur l'administration et la politique des villes. Cette unité a pourtant été entrevue à plusieurs reprises dans l'entre-deux-guerres par des institutions nationales ou internationales au premier rang desquelles figure l'Union internationale des villes. Elle a néanmoins été refusée. Les propos qui vont suivre s'intéressent à cette 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. Certains seraient tentés de présenter *a posteriori* cette science comme un échec scientifique en pointant son incapacité à s'imposer comme discipline institutionnalisée<sup>2</sup>. La « science communale » figure bien sur la longue liste des sciences improbables qui peuplent l'histoire des sciences et notamment des sciences sociales<sup>3</sup>.

La « science communale », savoir urbain dédié au gouvernement des villes, a davantage consisté en une science possible qu'en un échec disciplinaire. Cette nuance est-elle une simple coquetterie rhétorique ? Non, c'est une conception de l'élaboration des sciences qui est ici en jeu. Longtemps l'institutionnalisation disciplinaire a été envisagée par les sociologues des sciences comme la seule consécration des projets scientifique, le degré suprême de la scientificité. Dans le cadre du séminaire que Robert Merton et Paul Lazarsfeld proposent sur l'histoire de la recherche sociologique empirique à l'Université de Columbia à partir de 1963, certains jeunes chercheurs se penchent sur des cas d'échecs scientifiques. Ainsi Stephen Cole étudie le cas de la science sociale

---

<sup>1</sup> *L'écho des communes*, n°24, 15/12/1934, p.306.

<sup>2</sup> Nous songeons ici aux travaux britanniques de « sociology of scientific knowledge » et plus précisément à l'ouvrage dirigé par Roy Wallis sur les « sciences marginales ». Roy Wallis y invitait à analyser « les circonstances historiques, sociales et cognitives entourant – et contribuant à – l'échec ou le succès de certaines prétentions savantes » Roy Wallis, « Introduction », in Roy Wallis (ed.), *On the Margins of Science : The Social Construction of Rejected Knowledge*, Keele, University of Keele, 1979, pp.5-8.

<sup>3</sup> Voir le numéro de *Genèses* consacré aux « sciences sociales improbables » (n°29, décembre 1997).

britannique<sup>4</sup>. Les recherches empiriques produites dans l'Angleterre victorienne ont eu des visées réformatrices<sup>5</sup>, visées qui sont considérées par Cole comme autant de freins à leur institutionnalisation. L'auteur en vient ainsi à énumérer les facteurs de ladite institutionnalisation scientifique : il retient à côté du rejet des préoccupations non scientifiques, l'existence de problèmes et d'outils communs, le développement de statuts accompagnant la professionnalisation, de lieux de socialisation, la publication de manuels, la formation de canaux de communication (comme les revues) et enfin la nécessité d'une continuité scientifique visible en partie dans les notes de bas de page. Mais une telle approche institutionnelle des sciences en pointant les degrés de développement des disciplines tend à ne pas prendre au sérieux les simples projets. Projets qui présentent sinon des contradictions du moins une certaine hétérogénéité dans les visées et les objets du savoir en voie de constitution. Projets sans nom attesté ou au contraire affublés de nombreux noms qui empêchent alors une désignation de ces savoirs. Mieux encore, il existe des savoirs qui ne donnent pas naissance à des disciplines non pas parce que leur promoteurs n'y sont pas parvenus mais tout simplement parce qu'ils résistent à l'homogénéisation que la mise en discipline suppose. Ce sont des savoirs non « disciplinarisés » ou pour le dire plus simplement des savoirs contre les disciplines. C'est le cas des « matières municipales » et du projet d'élaboration d'une science de gouvernement municipal urbain dans la France des premières décennies du vingtième siècle. Nous allons nous intéresser à cette « science communale » en reprenant ainsi le terme qui désigne provisoirement en 1934 ces expériences de science des villes. Une science voulue par des militants d'une forte organisation municipale urbaine et élaborés pour gouverner les villes mais une science envisagée dans un pays et une conjoncture où les Universités d'État s'imposent comme les lieux quasi monopolistes de consécration scientifique.

---

<sup>4</sup> Stephen Cole, « Continuity and Institutionalization in Science : a Case Study in Failure », Anthony Oberschall (ed.), *The Establishment of Empirical Sociology : Studies in Continuity, Discontinuity and Institutionalization*, New York, Harper and Row, 1972.

<sup>5</sup> La science sociale britannique est au centre de nombreux débats de sociologie historique des sciences. Certains mettent en évidence qu'elle est portée par un milieu intermédiaire, un milieu réformateur et qu'elle incarne une science de la réforme en grande partie opposée à la science universitaires (Philip Abrams, *The Origins of British Sociology*, Chicago, Chicago University Press, 1968). D'autres au contraire refusent cette dichotomie et refusent de dénigrer les sciences intermédiaires pour montrer que l'Université a bien souvent été un simple refuge pour des réformateurs aux projets politiques marginalisés. (Lawrence Goldman, « A Peculiarity of the English ? The Social Science Association And the Absence of Sociology in Nineteenth-Century Britain », *Past and Present*, n°114, February 1987, pp.133-171.)

## LYON 1934 : L'ÉLABORATION D'UNE « SCIENCE COMMUNALE »

C'est à Lyon, en juillet 1934, que l'Union internationale des villes<sup>6</sup> organise une conférence sur « l'élaboration d'une science communale et l'enseignement des matières municipales ». L'Union internationale des villes n'en est pas à sa première réunion. L'organisation a été créée en 1913 à l'issue du congrès et de l'exposition comparée des villes qui s'est tenue à Gand en marge de l'Exposition universelle. Dès cette rencontre inaugurale, l'Union entreprend une quête réformatrice qui vise à ériger l'organisation de la vie municipale urbaine en problème politique. Des acteurs, édiles, fonctionnaires et architectes cherchent ainsi au cours du premier congrès à imposer la ville comme un cadre pertinent à la fois pour appréhender les divers thèmes de la réforme sociale et pour mettre en œuvre des actions réformatrices. Se consolide alors durablement une vision holiste de la ville. Cette conception se trouve au centre de nombreux débats au sein du congrès de Gand qui, par ailleurs, annonce l'élaboration d'une science dont les objets seraient ces « tous », une science portant indistinctement sur l'aménagement urbain et l'organisation de la vie municipale. L'Exposition comparée des villes, qui se tient en parallèle du congrès, s'achève sur une présentation des maux de la cité, de leur origine et de leurs possibles remèdes. Il s'agit de démontrer la nécessité de « coordonner en une unité supérieure tous les efforts des spécialités » existant sur la ville. Cette unité supérieure est alors nommée « politographie », « politologie » ou encore « sociologie municipale »<sup>7</sup>. Ce dernier terme peut surprendre : la trajectoire d'un Émile Vinck<sup>8</sup>, premier directeur et véritable animateur jusqu'en 1950 de l'Union internationale, renseigne sur l'usage du terme sociologie entendu comme

---

<sup>6</sup> Sur l'Union internationale des villes, voir : Oscar Gaspari, « Alle origine del movimento comunale europeo : dall'Union internazionale des villes al Consiglio dei comuni d'Europa 1913-1953 », *Memoria e ricerca*, 1997, n°10, pp.147-164 ; Renaud Payre, Pierre-Yves Saunier, « L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940) », *Amministrazione*, Anno XXX, n°1/2, Gennaio-Agosto 2000, pp.217-239.

<sup>7</sup> Le terme « sociologie municipale » est privilégié par Émile Vinck, l'un des principaux organisateurs du congrès international. À la suite du congrès, du 2 au 10 octobre 1913, les organisateurs proposent une semaine communale où divers spécialistes de la vie communale viennent conférer. Ces enseignements sont alors présentés comme faisant partie de « ce que l'on pourrait appeler la Sociologie Communale » (*Le mouvement communal*, n°5, mai 1913, p.131). En 1914, Émile Vinck rappelle que le développement de l'Union internationale se confond avec l'édification de la « sociologie municipale » dont on comprend qu'il s'agit d'un savoir synthétique à prétention exhaustive et portant sur les nombreuses activités municipales urbaines (Archives municipales de Lyon, 782WP21, Lettre d'Émile Vinck à Édouard Herriot, 1/05/1914).

<sup>8</sup> Émile Vinck (1870-1950), avocat bruxellois, est militant socialiste depuis 1893. C'est lui qui devient, en 1896, le secrétaire de la fédération des conseillers communaux socialistes. Sur sa personne repose la publication de la fédération, créée en 1898 sous le nom de *Bulletin Communal* et renommée le *Mouvement communal* en 1903. Vinck, qui est élu, en 1903, conseiller communal d'Ixelles (arrondissement de Bruxelles), est avec Louis Bertrand, échevin de Schaarbeek (autre arrondissement de la capitale), l'un des principaux responsables de la politique communale du Parti Ouvrier. Au cours des congrès des conseillers communaux, il invite ses camarades à poursuivre « avec la plus grande énergie la conquête du suffrage universel pur et simple ». Et pour ce faire, il leur recommande de ne pas négliger la documentation sur les questions communales. Ainsi, entre 1912 et 1913, Émile Vinck multiplie les réunions relatives à l'organisation d'une Union des villes et communes belges et surtout d'un congrès international des villes, projets qui verront le jour en juillet 1913. (Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, *Biographie nationale*, tome quarante-deuxième, Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, 1982, p.739.)

connaissance encyclopédique et exhaustive de la société. Plus précisément Vinck, qui a été secrétaire de l'Institut des sciences sociales d'Ernest Solvay, cherche, comme d'autres qui ont participé à cette entreprise marquant la naissance de la recherche et de l'enseignement sociologique en Belgique, à appliquer les méthodes des sciences naturelles à l'étude des faits sociaux. Il n'est alors pas si surprenant qu'il compare, à Gand en 1913, les communes aux êtres « des règnes animal et végétal ». Les propos d'Émile Vinck soulignent alors l'existence d'une « biologie communale » définie comme « science de la vie communale »<sup>9</sup>. Selon le directeur de l'Union internationale des villes, parmi les communes, une échelle pourrait être établie entre les organismes primitifs – les villages – et les organismes complexes – les grandes villes –. La comparaison avec les sciences naturelles n'est pas seulement mise en œuvre par des élus et des réformateurs qui chercheraient à légitimer scientifiquement l'action municipale urbaine et l'interventionnisme des équipes édilitaires. Cette référence est partagée par d'autres groupes d'acteurs : l'appellation « biologie communale » renvoie directement à l'organicisme qui s'impose pour penser la ville à la fois en Europe<sup>10</sup> et aux États-Unis<sup>11</sup> dans les premières décennies du vingtième siècle. Les métaphores organicistes tendent à faire des villes des organismes vivants où tout se tiendrait<sup>12</sup>. Mais, la référence à la biologie soutient également le projet d'élaborer un savoir exhaustif sur « le milieu communal » et les activités municipales<sup>13</sup>. Saisie comme objet, l'organisation de la vie communale pourrait être, en usant de nombreux savoirs déjà constitués, connue dans sa totalité. L'ambition est donc bien de développer une connaissance approfondie de la ville saisie comme un tout car « tout est dans la ville<sup>14</sup> ». Telle est la conviction présente dans le manifeste de l'Union. Ce texte s'ouvre sur un constat : le dix-neuvième siècle a connu une urbanisation sans précédent. Celle-ci laisse les administrateurs municipaux du vingtième siècle

---

<sup>9</sup> *Premier congrès international et exposition comparée des villes*, Bruxelles, Union internationale des villes, 1914, tome III, p.15.

<sup>10</sup> Donatella Calabi met en évidence la place de l'organicisme et de son pendant, l'évolutionnisme, dans la pensée de Marcel Poète (1866-1950) et dans ses écrits sur l'histoire des villes. L'auteur propose également une comparaison avec le town planner écossais Patrick Geddes : Donatella Calabi, *Marcel Poète et le Paris des années vingt : aux origines de « l'histoire des villes »*, Paris, L'Harmattan, 1998

<sup>11</sup> Christian Topalov, « La ville "congestionnée". Acteurs et langage de la réforme urbaine à New York au début du XX<sup>ème</sup> siècle », *Genèses*, n°1, septembre 1990, p.109.

<sup>12</sup> Sur la force de cette métaphore utilisées dans différentes disciplines scientifiques, voir les travaux de Cristina Accomero et notamment : « La città come organismo collettivo. La questione del municipalismo e dell'urbanesimo nelle pagine della *Riforma sociale* », *Bolletino storico-bibliografico subalpino*, 1999, pp.733-749.

<sup>13</sup> Témoin de ce projet d'exhaustivité, l'ouvrage *L'urbanisation du monde. Essai d'une science de la ville* est publié en 1932 par l'Union internationale des villes. L'auteur, Victor Deznai, Docteur ès Lettres, ancien directeur du lycée de Temescar (Roumanie), étudie la « biologie des villes », leur psychologie, leur esthétique et, pour terminer, la philosophie de la ville. À la conférence internationale des villes de 1934, il a l'occasion de défendre son usage de la « science de ville », science « organique correspondant à la ville qui, elle, est un organisme vivant ayant ses organes, des fonctions, des origines, des conditions de développement, une âme, une individualité, un destin ». Trois années auparavant, il avait soumis à la Société des Nations, un projet d'institut d'urbanisme international ayant pour but de « cultiver la science internationale de la ville au service de la civilisation, du progrès et de la paix » (Archives de la Société des Nations (ONU, Genève), R2257, Lettre du Professeur Deznai au secrétaire général de la SDN, juin 1931.)

<sup>14</sup> Archives municipales de Lyon, 782WP21, lettre d'Émile Vinck à Édouard Herriot, 1/05/1914.

devant des problèmes nouveaux ou élargis. La cité serait « devenue un centre où s'exercent et s'amalgament toutes les activités de l'homme moderne », de l'éducation au travail en passant par l'assistance. C'est à l'échelle urbaine que la coopération humaine « trouve son expression la plus large et la plus complète dans un ensemble d'institutions et de services organisés par la collectivité au bénéfice de tous ses membres<sup>15</sup> ».

Si dès ses premiers mois d'existence, l'Union internationale des villes a affiché son ambition – consolider un savoir urbain aux noms divers –, le projet ne disparaît pas avec la Grande Guerre. Au lendemain de la guerre, d'autres termes viennent concurrencer ceux des années 1900. Certains, repris par l'Union internationale, sont polysémiques et témoignent de la porosité des frontières entre cette science de gouvernement municipal et d'autres savoirs urbains<sup>16</sup>. L'activité de la toute jeune Union internationale des villes a souffert du premier conflit mondial. Il faut attendre 1924 pour que les édiles, essentiellement européens, se réunissent à nouveau lors du deuxième congrès international des villes d'Amsterdam. Les thèmes abordés, au cours de l'entre-deux-guerres, se distinguent alors de ceux traités lors du congrès inaugural de 1913. L'objectif n'est plus de développer une connaissance sur tout ce qui concerne la ville, tant du point de vue de l'aménagement que du point de vue de l'administration. Il s'agit plutôt de se concentrer sur le gouvernement urbain tout en aspirant à un savoir systématique sur ce thème, allant des finances municipales à des questions plus techniques comme les fumées urbaines ou la distribution de lait, en passant par les programmes de formation des fonctionnaires municipaux. La volonté de bâtir une science de gouvernement municipal, perspective tant politique que scientifique, connaît des inflexions au cours des années 1930. L'un des versants constitutifs de cette science – l'accumulation et la transmission de savoir-faire liés à la gestion urbaine – se consolide à la fin des années 1920 et monopolise l'attention de l'Union internationale et, ce, surtout autour de la question de la formation du personnel municipal. Le succès du congrès de Londres en 1932 et des débats autour de la question de la formation du personnel communal pousse les animateurs

---

<sup>15</sup> Premier congrès..., *op. cit.*, p.VIII.

<sup>16</sup> Signe de sa dispersion, le projet de science de gouvernement des villes connaît une multitude de noms au cours des années 1920-1930. Aux noms précédemment évoqués, il faudrait ajouter le terme « urbanisme ». Le terme traite directement de la conduite des villes selon certains locuteurs de l'entre-deux-guerres, les universitaires et administrateurs qui fondent les premiers lieux de formations du personnel et d'enseignement des matières municipales. Dans le premier numéro de *la vie urbaine*, le programme évoque la formation d'un nouveau savoir visant « l'agglomération urbaine envisagée comme un organisme vivant qui évolue dans le temps et dans l'espace », savoir dont les méthodes doivent servir « à la connaissance raisonnée des besoins d'une ville et à la conduite de ses destinées » (« Programme », *La vie urbaine*, n°1-2, mars-juin 1919, p.1.) Viviane Claude et Pierre-Yves Saunier insistent sur la diversité des savoirs et des intérêts des individus mobilisés autour de la cause « Urbanisme » qui s'impose au sortir de la Première Guerre mondiale comme « le fer de lance d'un segment du projet réformatrice, un espoir scientifique et une prétention disciplinaire, mais aussi une pratique professionnelle ». (Viviane Claude, Pierre-Yves Saunier, « L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième siècle*, n°64, octobre-décembre 1999, pp.25-39.)

de l'Union à organiser un enseignement autour des questions municipales destiné tant aux fonctionnaires qu'aux mandataires<sup>17</sup>. Deux ans plus tard, la question de l'élaboration d'une « science communale » est donc au programme de la Conférence de Lyon. Les animateurs de l'Union internationale des villes tentent d'imposer au sein des congrès internationaux et auprès des congressistes, un seul et même terme capable d'unifier et de rendre plus visible leur cause réformatrice. Le terme qu'ils choisissent s'est affermi, depuis quelques années, par sa diffusion dans les universités allemandes. Il s'agit de la « science communale », traduction de la *Kommunalwissenschaft* née dans l'Allemagne des années 1910<sup>18</sup>.

Dans les travaux préparatoires de la conférence de 1934, les organisateurs définissent la « science communale » comme un savoir exhaustif sur les activités municipales<sup>19</sup>. Il y est entendu que la « science communale » se rattache à la fois au droit administratif – elle traite de l'organisation juridique –, à la politique communale et aux techniques édilitaires<sup>20</sup>. Un questionnaire envoyé aux différentes unions nationales adhérentes vise à évaluer la possibilité d'organiser un enseignement international itinérant et de diffuser les expériences de formation du personnel déjà menées en Allemagne et en France. Le rapporteur général est William Oualid<sup>21</sup>, professeur à la Faculté de droit de Paris et directeur adjoint de l'Institut d'urbanisme. Son rôle est de synthétiser pour la conférence les rapports des unions de villes adhérentes. Il évoque la nécessité, qu'il estime reconnue de tous les congressistes, de proposer un « enseignement

---

<sup>17</sup> Archives municipales de Grenoble, 3D123, Lettre circulaire de l'Union internationale des villes, 11/02/1923.

<sup>18</sup> Sur les « sciences communales en Allemagne », voir Fabio Rugge, « Le scienze comunali in Germania, Il Kommunalwissenschaftliches Forschungszentrum », *Amministrazione*, anno XVI, N.3, dicembre 1986. Sur la diffusion du terme et son adoption en Italie, voir : Federico Lucarini, *Scienze Comunali e Pratiche di Governo in Italia (1890-1915)*, Milano, Dott A. Giuffrè, 2003.

<sup>19</sup> Les branches susceptibles de faire partie de la science communale sont au nombre de 16 : 1/ Administration municipale (législation, sociologie, personnel, statistique) ; 2/ Urbanisme ; 3/Habitation ; 4/Voie ; 5/ Transports publics ; 6/Hygiène Municipale ; 7/ Eau Potable ; 8/ Égouts, immondices ; 9/ Éclairage et Chauffage ; 10/ Incendie ; 11/ Police ; 12/ Action Culturelle ; 13/ Œuvre sociale ; 14/ Entreprises économiques ; 15/ Politique foncière ; 16/ Travaux publics. (*L'administration locale*, doc.62, n°6, 1933.)

<sup>20</sup> *L'administration locale*, doc.72, janvier-mars 1934.

<sup>21</sup> William Oualid (1880-1942) a fait ses études de droit à l'Université d'Aix. Il obtient deux doctorats : l'un mention science économique en 1906 et l'autre juridique l'année suivante. Son premier doctorat porte sur le libéralisme économique en Angleterre. Le second porte sur son Algérie natale et plus précisément sur le nantissement immobilier en droit indigène algérien. En 1911, il entre comme rédacteur au ministère du Travail. Il gravit les échelons jusqu'au grade de chef de service. Il est nommé, pendant la guerre, sous-chef de cabinet du ministre de l'Armement, Albert Thomas. Oualid est assez proche de la pensée réformatrice d'Albert Thomas. Il a été particulièrement attentif à l'expérience d'école socialiste mise en œuvre par le groupe des étudiants collectivistes en 1909 et où l'on retrouve parmi les intervenants la plupart des membres du groupe d'études socialistes. Il est reçu à l'agrégation en 1919, puis est titularisé à Strasbourg en avril 1921. En 1924, le professeur Oualid est élu à l'unanimité au poste de professeur d'économie sociale comparée à la Faculté de droit de l'Université de Paris. William Oualid qui s'est spécialisé dans l'étude des politiques salariales et des politiques d'immigration ouvrière, intervient, dès sa première année de fonctionnement (1919-20), à l'École des hautes études urbaines. Ses enseignements portent sur « Le municipalisme ou l'interventionnisme municipal en France et à l'étranger ». En 1929, Oualid est nommé directeur adjoint de l'Institut d'urbanisme et assure, dans les faits, l'essentiel des tâches de direction. Ses fonctions au sein de cette institution le conduisent à participer à des entreprises réformatrices consacrées aux transformations de l'administration ou de l'aménagement des villes.



systématique» des matières intéressant l'organisation municipale. Il attribue à ce type d'enseignement plusieurs noms : « la science urbaine ou la science communale ou municipale »<sup>22</sup>. Oualid souligne dans son rapport général – qui s'impose, faute de concurrents, comme l'un des principaux travaux sur la discipline balbutiante<sup>23</sup> – le caractère synthétique d'une telle « science ». La « science communale » ne devrait pas viser à se substituer à une quelconque autre science, mais elle devrait « coordonner » les disciplines ayant la ville parmi leurs objets d'études<sup>24</sup>. Dans le rapport allemand, le directeur du *Deutscher Gemeindetag*, Kurt Jeserich, défend une même conception synthétique. Le délégué allemand constate l'échec des essais visant à faire surgir la commune du terrain d'une science déterminée et des tentatives cherchant à l'étudier selon des méthodes particulières. Il l'affirme : « ni la méthode purement juridique, ni celle purement sociologique, ni celle purement économique ni d'autres ne furent couronnées de succès »<sup>25</sup>. Il en appelle alors à une « conception scientifique uniforme » de la commune qui consisterait en un examen systématique des conditions de la vie communale. Une science synthétique ? Le terme ne va pas sans embarrasser certains délégués. William Oualid lui-même avoue sa gêne quant à l'usage du terme science pour désigner un tel savoir. Le terme « science communale » n'est pas en usage dans le monde universitaire français où le mot « science » aurait un usage restreint et circonscrit aux mondes des sciences dures. Il reconnaît, néanmoins, que les différentes branches de la « science communale », telles que les organisateurs de la conférence internationale les ont définies, existent les unes indépendamment des autres. Mieux, certaines institutions, au premier rang desquelles il place l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris qu'il dirige, ont réuni ces nombreuses branches pour proposer un enseignement sur la ville le plus complet possible. Dans son rapport général, il détermine deux principales branches : la « science communale » serait à la fois une « science sociale » et une « science technique »<sup>26</sup>. La science communale serait donc une science sociale nouvelle – « l'étude de la ville envisagée comme une unité sociologique ayant sa personnalité, son caractère, ses conditions propres de naissance, de croissance et d'existence »<sup>27</sup> –, mais également un ensemble aux objectifs plus pratiques tendant à rassembler les « connaissances synthétiques indispensables au personnel supérieur de tout autre ordre appelé à diriger les rouages multiples et complexes des grandes cités modernes »<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> *Conférence internationale des villes, Lyon, 18-22 juillet 1934*, Bruxelles, Union internationale des villes, 1934, p.210.

<sup>23</sup> C'est ainsi que le rapport fait l'objet de traductions à la suite de la conférence internationale des villes. En 1935, une version espagnole est publiée par le Dr F. Carrera Justiz, professeur titulaire de la chaire d'administration municipale et d'histoire des institutions locales de Cuba et directeur de la *Revista Municipal y de Intereses Economicos*. (*L'administration locale*, doc.116, n°11, janvier-mars 1935.)

<sup>24</sup> *L'administration locale*, doc. 86, n°9, juillet-septembre 1934.

<sup>25</sup> *Conférence internationale des villes, Lyon, 18-22 juillet 1934*, *op. cit.*

<sup>26</sup> *L'administration locale*, doc. 86, n°9, juillet-septembre 1934.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Conférence internationale des villes, Lyon 1934*, *op. cit.*, p.215.

À y regarder de plus près, on découvre que les principaux animateurs de l'Union internationale des villes ne veulent pas offrir une définition bien arrêtée de la « science communale ». C'est ainsi que le rapport de Kurt Jeserich sur « ce qu'on entend par la science communale et l'enseignement des sciences communales » est évincé du programme de la conférence. Donnant une définition extrêmement précise et solide de la discipline et, en outre, en partie marquée par l'idéologie nazie – comme en témoigne le rapport qu'il parvient à distribuer deux ans après au congrès de Berlin –, la communication que Jeserich avait préparée sur la discipline « science communale » est reportée. Les organisateurs estiment alors que « la question n'est pas suffisamment mûre »<sup>29</sup>. Mieux, cette incertitude sur la définition même de la « science communale » est clairement revendiquée par certains congressistes qui en font l'une des conditions de réussite de la future discipline. Reprenant l'idée de l'immaturation de la question, le professeur Édouard Lambert de la Faculté de droit de Lyon estime que dès « qu'on définit, on fausse et on immobilise » d'autant que « la science communale c'est quelque chose de tout récent qui se développe ».<sup>30</sup> Mais si cette science n'est en 1934 qu'une science en devenir, cette conférence internationale attire l'attention sur ces savoirs et savoir-faire directement destinés aux administrateurs urbains et provisoirement unifiés sous le label « science communale ». Une manière d'observer que ces savoirs pratiques semblent alors se multiplier et qu'ils se développent dans les zones d'incertitudes du droit, un droit bien incapable de penser la ville et d'encadrer les activités urbaines.

## II<sup>EME</sup> PARTIE : LE DROIT ET LA VILLE

Derrière le projet d'élaboration d'une « science communale », l'Union internationale des villes souhaite avant tout proposer une nouvelle division du travail scientifique. En grande partie destiné à la formation des administrateurs municipaux, ce nouvel ensemble de savoirs cherche à compléter et à dépasser la seule formation juridique. Le rapporteur général Oualid insiste sur le fait que les administrateurs ne doivent pas être seulement des praticiens du droit. Il constate que le droit, étant une « sorte de cristallisation successive des besoins juridiques des peuples », se montre « toujours en retard sur les faits ». Le droit ne suffirait pas à percevoir la réalité de la vie communale qui s'avère être beaucoup plus complexe.

---

<sup>29</sup> Archives municipales de Lyon, 985WP24, Compte-rendu de la réunion du bureau permanent de l'Union internationale des villes, 19/07/1934.

<sup>30</sup> *Conférence internationale des villes, Lyon 1934, op. cit.*, p.210

« À côté du droit il y a tous les besoins vivants, mouvants, variés, croissants que [...] tout habitant d'une localité urbaine est en droit de demander de satisfaire à ceux qui ont entre les mains son administration. Il est en droit de leur demander la satisfaction de tout ce qui fait l'agrément de la vie des hommes vivant en société et dont peuvent de moins en moins se désintéresser les autorités publiques car l'évolution humaine [...] est un acheminement perpétuel vers la croissance de l'interventionnisme. »<sup>31</sup>

Cette complexité de l'administration municipale exige la constitution d'une nouvelle science que la conférence de 1934 se contente de baptiser, faute d'en délimiter avec précision le contenu. La « science communale » renvoie directement au défi des réformateurs municipaux de l'entre-deux-guerres : trouver les règles de cette « science » ou plutôt de ce projet « scientifique » qui, en diffusant des techniques et des méthodes de gestion auprès des administrateurs, serait à même de rendre l'action municipale efficace. L'ambition est de définir un ensemble systématique de savoirs et savoir-faire sur la vie municipale, ensemble capable d'autonomiser la gestion municipale urbaine – d'en délimiter les singularités par rapport à d'autres niveaux d'administration –, et de démontrer que les municipalités nécessitent, pour être bien dirigées, des techniques et des savoirs propres. Autrement dit, l'enjeu d'un tel « projet scientifique » est de mettre en forme une véritable science de gouvernement municipal capable de réguler une action municipale interventionniste. Il s'agit pour ces réformateurs de se confronter au droit, science d'État, et à ses silences sur l'activité urbaine. La ville n'appartient pas au vocabulaire juridique. Mais ce silence a une histoire. Précisément, cette quête d'une « science communale » en est un témoin, l'entre-deux-guerres correspond à une phase de redéfinition des rapports entre le droit et la ville. Dès les premières décennies du vingtième siècle, surtout après la Première Guerre Mondiale, la ville a pu confronter le droit à des questions rendues plus complexes par le nombre et la diversité des nouveaux intérêts communaux et également par la variété des acteurs « faisant » la ville

C'est dans le cadre de la commune ou du gouvernement local que la ville et ses activités ont longtemps été pensées en termes juridiques. À y regarder de près, la notion de gouvernement local n'est pas sans poser problème. Le terme contient en lui-même une tension entre l'autorité et le pouvoir induits par le gouvernement et une dépendance, voire une soumission, à l'égard d'un pouvoir central véhiculé cette fois-ci par l'épithète local. C'est d'ailleurs bien cette dépendance qui est fréquemment discutée, confirmée ou infirmée dans les travaux portant sur la définition même de « gouvernement local ». Les adversaires d'une trop grande décentralisation cherchent à démontrer que c'est le terme gouvernement qui est inadéquat, tandis que les partisans de ce mouvement se heurtent à l'épithète « local », qui induit, selon eux, un regard avant tout concentré

---

<sup>31</sup> *Conférence internationale des villes de Lyon, op. cit.*, p.223.

sur l'activité étatique<sup>32</sup>. Dans les faits, les définitions du gouvernement local ne sortent pas d'une vision prescriptive de l'organisation municipale et d'une approche de l'Etat en terme de puissance publique. À moins d'envisager la légitimité d'une autonomie locale et même d'une forme de souveraineté municipale – comme on peut le remarquer dans les débats juridiques allemands des années 1920 –, la ville se trouve être banalisée comme une simple commune dans la plupart des travaux de droit. La plupart ? En effet, on pointe chez un petit nombre juristes une attention portée aux activités urbaines considérées comme un défi au droit, un objet et un terrain capables de proposer une redéfinition du droit.

#### LES CONCEPTIONS DOCTRINALES DU *SELBSTVERWALTUNG* ALLEMAND

L'expression *Selbstverwaltung* – qui viendrait vraisemblablement de l'abréviation de « *selbständiger Verwaltung* » par quoi il faut tout d'abord entendre l'administration des biens en dehors de toute tutelle de l'État<sup>33</sup>, administration indépendante – est au centre de nombreux travaux de droit dans l'Allemagne du dernier quart du dix-neuvième siècle. On attribue la paternité de cette expression au jurisconsulte Gneist qui l'aurait créé par emprunt direct au self government anglais et qui désignerait l'administration de la collectivité subalterne par elle-même. Reste que cette assimilation entre les situations allemande et anglaise opérée par Gneist, qui fait du self government un principe politique consistant à la participation des citoyens à la gestion de l'administration par l'intermédiaire d'employés honoraires, n'est pas sans nourrir, dès le tournant du siècle, certaines critiques quant au caractère forcé de cette comparaison. Le système allemand résiderait non pas dans des concessions spéciales faites aux communes par la loi mais bien dans l'octroi de pouvoirs généraux aux communes dont l'activité serait régulée par contrôle administratif. La commune allemande aurait ainsi une forme de compétence propre. Dans les premières décennies du vingtième siècle, un débat s'ouvre sur la nature de cette autonomie. La plupart des juristes allemands considèrent la commune comme étant nettement subordonnée à l'État et n'ayant que des droits concédés et dérivés de ceux de l'État. C'est notamment l'interprétation qu'en fait Georg Jellinek. Le professeur de droit de l'université de Heidelberg affirme que la commune dispose de droits qui n'excèdent pas les limites de la liberté d'association privée telle que la reconnaît l'État. L'administration communale s'exercerait partout en conformité aux lois de l'État. Toutefois, les communes disposent d'un pouvoir de réglementation que la doctrine analyse comme participant à la législation matérielle de l'État. Jellinek à travers une vision historique et une analyse du début du dix-neuvième siècle estime que la commune, qu'il pense privée de toute puissance originaire, aurait vraiment été créée par l'État et non pas seulement reconnue ou consacrée. Plus tard, l'autrichien Adolph Merkl<sup>34</sup> en appelle à écarter la notion même d'autonomie, qui supposerait une autonomie législative et renverrait à la faculté et la compétence pour l'administration locale de faire elle-même ses lois. La doctrine juridique s'accorde à reconnaître que seul l'État est sujet de la puissance primitive et que la commune a seulement une puissance dérivée qui laisse, néanmoins, subsister au profit de la commune une certaine compétence propre.

<sup>32</sup> Dans l'entre-deux-guerres, les travaux sur le gouvernement local s'interrogent sur l'existence d'une certaine autonomie des autorités locales. Les auteurs n'aboutissent pas aux mêmes conclusions selon s'ils sont favorables ou non à une plus grande autonomie des pouvoirs locaux. Les adversaires d'une plus grande décentralisation s'évertuent à montrer que le gouvernement local est extrêmement puissant en France. C'est le cas du travail que Michel Dendias publie en 1930. Dans la filiation des thèses de Maurice Hauriou, l'auteur ne cache pas ses scrupules à l'égard des « nouvelles tendances décentralisatrices ». Partisan d'un respect de l'ordre et de l'autorité, il estime que l'État doit absolument conserver la direction suprême. Sa comparaison des différentes formes d'organisation municipale accorde une place centrale au gouvernement local français. Ce professeur de droit administratif de l'Université de Salonique (Grèce) considère que de tels principes d'organisation administrative ont été introduits dans de nombreux pays. Faisant de la France un modèle, Dendias, qui, par ailleurs, participe aux travaux de la conférence internationale des villes de Lyon en 1934, insiste, dans son ouvrage, sur les avancées de la cause décentralisatrice en France. Selon lui, « un grand pas vers la décentralisation » aurait été accompli à la suite des décrets de déconcentration et décentralisation de 1926. (Michel Dendias, *Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1930).

<sup>33</sup> Georg Jellinek, *L'État moderne et son droit. Deuxième partie: théorie juridique de l'Etat*, Paris, Giard et Brière, « Bibliothèque internationale de droit public », 1913, p.345.

<sup>34</sup> Adolph Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Vienne, Springer, 1927.

**Reste que dans les années 1910-1920, c'est précisément contre cette doctrine juridique que tentent de s'imposer les sciences communales allemandes, dont les auteurs marquent une certaine distance à l'encontre de la puissance étatique et une inclination pour l'autonomie municipale. Des auteurs comme Hugo Preuss, accusé dès le début du siècle par certains juristes de vouloir porter atteinte à la souveraineté étatique, sont érigés en *Kommunalwissenschaftler* (« science communaliste »). Cette discipline, qui peine à s'institutionnaliser à l'Université, souhaite – comme le revendique Hans Peters<sup>35</sup> - multiplier les approches disciplinaires pour mieux s'émanciper de la doctrine juridique et mieux saisir les restructurations, les développements et les modernisations du gouvernement local, transformations qu'il s'agit de comprendre en lien avec les transformations sociales et économiques – l'industrialisation et l'urbanisation – qui s'accomplissent depuis la seconde moitié du dix-neuvième siècle.**

C'est notamment dans la filiation de ce qui a pu être dénommé « socialisme juridique » que l'on scrute en France cet intérêt porté aux activités urbaines dans le cadre d'une redéfinition du droit. Il s'agit là d'évoquer les juristes qui vont accorder toute son importance au droit jurisprudentiel, un droit pensé comme réformateur. Par la jurisprudence, le juge opèrerait des changements en prise avec les transformations de la société. C'est surtout à travers le thème du socialisme municipal que ces juristes pointent les avancées de la jurisprudence. Derrière le terme de socialisme municipal, il est question de la multiplication des services publics municipaux et des régies municipales depuis le tournant du siècle. La Première Guerre Mondiale est un réel accélérateur de ce mouvement. Au cours du conflit et à son lendemain, les municipalités se sont vues confier un rôle « chaque jour plus important »<sup>36</sup>. Certains témoins estiment que l'exercice des fonctions municipales est, dès lors, devenue une « activité de tous les instants »<sup>37</sup>. Il leur est alors possible de mettre en évidence l'existence d'un processus quasi linéaire contribuant à rendre plus complexe sinon volumineuse l'activité communale. Effectivement, au cours de la guerre, les conseils municipaux jouent un rôle accru dans la constitution de l'outillage économique du pays comme dans le développement des institutions sociales. Les communes sont alors amenées à gérer directement ou à subventionner des services qui étaient jusqu'alors étrangers à leurs attributions. Après guerre, l'administration centrale ne peut que constater une telle évolution et avoue se trouver dans l'incapacité de savoir ce qu'est « la vocation légale des communes » tant la loi du 5 avril 1884 n'a pu prévoir un tel accroissement des services publics municipaux<sup>38</sup>. Signe de cette multiplication des tâches municipales, les budgets communaux, en particulier ceux des communes urbaines, enflent au cours de la Grande Guerre. Mieux, les dépenses des communes ne cessent de progresser de la veille de la Première Guerre Mondiale aux années 1930<sup>39</sup>. C'est toutefois dès les premières décennies du vingtième siècle que la question du rapport entre droit et

<sup>35</sup> Hans Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*, Berlin, Springer, 1926 ; Hans Peters, « Kommunalwissenschaft », *Staatlexicon*, Freiburg, 1959, pp.1169-1170, cité par Fabio Rugge, « Le scienze comunali in Germania... », *op. cit.*

<sup>36</sup> Maurice Félix, *Les municipalités pendant la guerre*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1917, p.5.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Archives nationales (CARAN), F/2/2120, Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre des Finances, 6/01/1921.

<sup>39</sup> Jean-Luc Pinol, « Villes « riches », villes « pauvres ». Les finances municipales de l'entre-deux-guerres », *Vingtième siècle*, n°64, octobre-décembre 1999, pp.67-82.

activité urbaine est débattu. André Mater (1877-1964) s'attarde sur cette question du socialisme municipal – qu'il appelle conservateur<sup>40</sup> – pour mieux démontrer les transformations du droit jurisprudentiel qui peuvent favoriser la mise en œuvre de mesures socialistes. Les lois autorisent selon lui une telle gestion interventionniste, tout est alors question d'interprétation juridique<sup>41</sup>. On retrouve chez des juristes qui sont amenés parfois à se présenter comme sociologues (notamment les juristes lyonnais Emmanuel Lévy<sup>42</sup> ou Edouard Lambert particulièrement actif lors de la conférence internationale de 1934) cette réflexion sur la distinction entre une jurisprudence en phase avec les besoins des peuples, les évolutions de la société et un droit plus prescriptif. Dans les années 1930, la question n'est pas close et la ville par ses activités, par sa gestion interventionniste est au centre d'interrogations de jeunes juristes favorables à un renouvellement du droit. C'est le cas de Léo Goldenberg (1908-1993), alors jeune docteur en droit qui devient, dès le début des années 1930, conseil juridique de nombreuses municipalités communistes. Soixante ans plus tard sous son nouveau nom – Léo Hamon –, il écrit, dans ses mémoires, avoir éprouvé de « l'admiration » pour la jurisprudence du Conseil d'État<sup>43</sup>. Il appréciait en particulier les formulations précises et lapidaires du droit administratif et sa construction jurisprudentielle au cas par cas, laissant à l'interprète une certaine initiative. En se spécialisant dans le droit municipal, il espère exercer cette initiative. Léo Goldenberg se dit, dès sa thèse soutenue en 1932, sensible à

---

<sup>40</sup> André Mater, ancien professeur à l'Université nouvelle de Bruxelles, a cherché au début du siècle à fonder, avec Maxime Leroy, un nouveau périodique d'administration municipale, un « recueil de renseignements techniques, législatifs, administratifs, judiciaires et statistiques » nommé *L'annuaire municipal*. Il a rédigé en 1909 un ouvrage sur le socialisme conservateur, dans lequel il tente de démontrer que nul parti n'a le droit, « ni de s'attribuer un rôle dominant dans la formation du municipalisme ni de se croire destiné par ses traditions, à le combattre ». Il souligne à quel point « le municipalisme est non pas une doctrine mais un fait, ou plutôt il fut un fait longtemps avant de composer une doctrine et par conséquent longtemps avant la formation des partis modernes ». (André Mater, *Le socialisme conservateur ou municipal*, Paris, V. Giard et E. Brière, « collection des doctrines politiques » (dir. A. Mater), vol. XIV, 1909, p.10.)

<sup>41</sup> Carlos Miguel Herrera, « Socialisme juridique et droit administratif », Jean-François Kervégan, Heinz Mohnhaupt, *Influences et réceptions mutuelles du droit et de la philosophie en France et en Allemagne*, Frankfurt, Vittorio Klostermann, 2001, pp.405-444.

<sup>42</sup> Selon Emmanuel Lévy, les droits reposent sur des croyances collectives, croyances que seul l'État protège. Emmanuel Lévy (1871-1944) s'engage dès le tournant du siècle au côté des socialistes normaliens afin d'obtenir l'unité du socialisme français. Il fait partie du groupe de l'unité où il côtoie Maurice Halbwachs, Edgard Milhaud, Albert Thomas, Marcel Mauss, François Simiand, etc., individus que Oualid par ailleurs côtoie, pour la plupart, dès la fin des années 1900, au sein de l'école socialiste. Dans la préface de l'ouvrage de Lévy, *La vision socialiste du droit*, Edouard Lambert, professeur de droit comparé à Lyon, insiste sur la marginalité universitaire, sur le « boycottage professionnel » que subirait Emmanuel Lévy. Il attribue les causes de cette situation à la portée de ses travaux et à leurs « fécondes vérités sociologiques dont la lumière trop neuve et trop crue offusque les yeux des juristes ». Par ailleurs, Lévy est élu conseiller municipal SFIO de Lyon en 1912 et devient premier adjoint en 1919. Ce mandat lui aurait offert l'occasion « d'étudier les problèmes de science sociale appliquée que pose quotidiennement l'administration d'une grande cité » et l'aurait conduit à délaisser les éternelles discussions universitaires « pour pétrir et modeler cette matière vivante, frémissante qu'est le droit en formation » (Emmanuel Lévy, *La visée socialiste du droit*, Paris, Giard, « Collection internationale des juristes populaires », 1924, pp. VIII et suivantes.) En 1933, Lévy revient sur les fondements du droit et appelle à considérer les droits comme « des mesures », comme « du fait social mesuré, pensé ». (Emmanuel Lévy, *Les fondements du droit*, Paris, Alcan, 1933, pp.187 et suivantes.) Sur Emmanuel Lévy, voir : Frédéric Audren : « Le droit au service de l'action. Éléments pour une biographie intellectuelle d'Emmanuel Lévy (1871-1944) », *Droit et société*, n°56-57, 2004, pp.79-110.

<sup>43</sup> Léo Hamon, *Vivre ses choix*, Paris, Robert Laffont, 1991, p.51.

une analyse juridique qui situerait « l'évènement » étudié dans « sa perspective sociale véritable »<sup>44</sup>. Cette appréciation n'est pas sans lien avec son attachement à l'activité municipale. S'il considère la jurisprudence du Conseil d'État « trop conservatrice en matière d'entreprises économiques communales »<sup>45</sup>, il n'en estime pas moins que le droit municipal est l'un des domaines du droit administratif le plus ouvert sur les évolutions de la société. Il propose aux lecteurs de *l'Information municipale*, destinée aux édiles communistes, un cours sur les bases de l'administration municipale. Il insiste, en 1935, sur le fait que le droit communal, défini comme une partie du droit administratif, est le droit qui évolue le plus<sup>46</sup>. Il aurait surtout accompagné et même rendu possible un processus de décentralisation amorcé dès le dix-neuvième siècle. On le voit, certains juristes n'hésitent pas, à partir du fait urbain, à s'engager dans une redéfinition du droit ou, en tout cas, à attester la souplesse d'un droit public qu'ils ne veulent plus confondre avec une quelconque science de l'État

Si la jurisprudence permet de rendre compte des nouvelles activités urbaines, elle n'est qu'un savoir parmi d'autres. La « science communale » telle que l'Union internationale des villes souhaite la mettre en forme en 1934 correspond à une systématisation de savoirs déjà véhiculés dans les périodiques éditaires, les manuels d'employés municipaux ou encore dans les premières écoles d'administration municipale<sup>47</sup>. La science communale est avant tout une entreprise visant à unifier tout un ensemble de « savoirs spéciaux »<sup>48</sup>, de « savoirs moyens » consacrés à l'interventionnisme municipal, savoirs dont les supports se multiplient depuis le début du vingtième siècle. Mais cet ensemble de savoirs – si tant est qu'il forme un ensemble : nous allons y revenir – ne doit en aucun cas être lue *a posteriori* comme une tentative quelque peu élémentaire de se substituer au droit. Les rapports entre l'ordre juridique et les municipalistes est plus complexe. Même si, dans les années 1920, il semble être devenu impossible de gouverner les

---

<sup>44</sup> « Ce que l'analyse juridique prête à l'explication sociologique en précision et en netteté, elle le lui redemande aussitôt en intuition et en intelligence de la réalité concrète d'un droit quelconque. Par le fait même qu'une analyse stricte montre tout ce qui, dans un droit particulier, n'est pas déterminé par la nature même du droit en général, la nécessité apparaît plus forte de faire appel à d'autres disciplines pour comprendre ce droit positif. » (Léo Goldenberg, *Le Conseil d'État, juge du fait. Étude sur l'administration des juges*, Paris, Dalloz, 1932, p.10.)

<sup>45</sup> *Ibid.*, p.55.

<sup>46</sup> Léo Goldenberg, « Les bases de l'administration municipale », *L'information municipale*, n°9, 1937, pp.22-31.

<sup>47</sup> Sur la multiplication de ces différentes institutions dans la France de l'entre-deux-guerres, nous nous permettons de renvoyer à notre propre thèse : Renaud Payre, *À la recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, Thèse de doctorat de science politique, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, Institut d'études politiques, Décembre 2002.

<sup>48</sup> L'expression « savoirs spéciaux » [*saperi speciali*] est empruntée à Fabio Rugge qui dans un article de la revue *Amministrazione* se penche sur les diverses contributions théoriques et idéologiques visant à légitimer l'interventionnisme des communes dans l'Italie du début du vingtième siècle. Parmi ces appareils intellectuels, l'auteur s'attache aux *saperi speciali*, les savoirs pratiques présents dans les manuels directement destinés aux administrateurs mais aussi dans les revues. Des savoirs qui allaient du droit à la pharmacie. Fabio Rugge, « « Saperi speciali » e « cultura della municipalizzazione » agli inizi del secolo. Ipotesi di ricerca », *Amministrazione*, a. XX, n°1, Aprile 1990, pp.87-99.

viles seulement par le droit, il n'est pas non plus possible de gouverner sans lui. Ces savoirs ne s'érigent pas contre le droit : ils cherchent à contourner un droit jugé trop théorique. Les revues édilitaires comportent toutes une rubrique de jurisprudence. La jurisprudence permet de faire circuler des initiatives édilitaires. L'ambition est alors bien de convaincre les édiles lecteurs qu'il est possible d'agir légalement car la loi permet beaucoup de choses à travers ses silences et les interprétations qu'ont font les juges du fait. Dans les premières écoles d'administration municipale destinées à la formation des employés et secrétaires de mairie, l'enseignement se nourrit d'éléments tirés du droit et transmet des notions d'administration (principes généraux d'organisation administrative, grands services communaux) de droit public ou encore de droit commercial. Pour autant, les responsables souhaitent dépasser une approche juridique de la vie administrative municipale. Il s'agit avant tout de mettre en relief l'existence de problèmes économiques, sociaux et politiques dans les villes françaises.

« Les éléments de droit ne seraient pas traités au point de vue de la technique pure du droit mais surtout comme les solutions actuelles de problèmes économiques, sociaux et politiques. L'enseignement aurait principalement pour but de développer la culture générale des étudiants et non pas d'en faire des juristes. »<sup>49</sup>

Cette forme d'enseignement, essentiellement pratique, qui voit le jour au sein de l'École des hautes études urbaines à Paris (créée en 1919) et sa section de perfectionnement administratif est reprise en province : à Lille (en 1930), Strasbourg (1931) ou encore dans des formations plus limitées à Nancy et Lyon. Ce sont sur ces premières institutions françaises et sur leurs homologues allemandes que s'appuient les débats de la conférence internationale des villes de 1934, débats qui nous permettent de mesurer une partie des obstacles dressés face à l'institutionnalisation de la « science communale ».

### **III<sup>EME</sup> PARTIE : L'IMPROBABLE DISCIPLINARISATION DE LA SCIENCE COMMUNALE**

La mise en forme disciplinaire des savoirs spéciaux que sont les savoirs de gouvernement urbain est voulue et pensée lors de la conférence internationale des villes de 1934. La question de la « science communale » est, à nouveau, au programme du congrès de Berlin en 1936. À cette occasion, un seul rapport signé Kurt Jeserich est lu sans qu'aucun débat n'ait lieu. De fait une telle ambition de systématisation des connaissances relatives à la vie municipale s'efface derrière des thèmes de plus en plus spécialisés à la toute fin des années 1930. Ainsi que ce soit au niveau international comme au niveau français, la « science communale » est une discipline bien

---

<sup>49</sup> Archives de l'Institut d'urbanisme (IUP, Université Paris XII), Procès-verbal du conseil d'administration, séance 1/02/1922.



improbable dès la seconde moitié des années 1930. Improbable à la fois pour des raisons conjoncturelles au niveau transnational – la montée des tensions internationales affaiblit considérablement les travaux de l'Union internationale des villes et ses prétentions à la fois politiques et scientifiques – et pour des raisons plus structurelles au niveau français – la difficile centralisation, souvent confondue avec l'étatisation, de savoirs et d'expériences municipalistes – .

Au niveau international, le thème fait les frais des rapports de force entre les différentes délégations nationales. Dès le milieu des années 1930, l'Union internationale des villes est soumise à la force de deux principaux pôles que sont les États-Unis et l'Allemagne. Les échanges au sein de cette organisation (revue et sujets des articles ; congrès et thèmes des questions débattues) sont régis par des motifs politiques et notamment au cours des années 1930 par la lutte entre les démocraties et les « tyrannies ». Le terme « science communale » – nous l'avons dit – renvoie directement à la *kommunalwissenschaft* allemande qui est en voie d'institutionnalisation depuis les années 1910. C'est en 1928 qu'est créé l'Institut des sciences communales de l'Université de Berlin (*kommunalwissenschaftliches Institut*). Né de l'étatisation de la bibliothèque de sciences communales, l'Institut qui dispose de nouveaux locaux dans le centre de Berlin est, à l'origine, en grande partie financé par la ville et, dans une moindre mesure, par les principales associations communales : *Deutscher Städtetag* (Union des villes allemandes), *Reichsstädtebund* (union des petites villes), *Verband der Preussischen Landgemeinden* (association des communes rurales prussiennes), *Deutscher Landkreistag* (cercles ruraux). Le premier directeur de l'Institut, Walter Norden, obtient, au début des années 1930, une plus grande subvention de l'État. On y enseigne le droit communal, l'étendue des obligations incombant aux communes, les tâches économiques des communes, les finances communales et la politique communale. Les étudiants sont formés à travers des exercices pratiques et des visites dans des institutions communales. Enfin, ils doivent, pour obtenir le diplôme, présenter une thèse. Mais, l'Institut de sciences communales poursuit également des objectifs politiques : son directeur se dit être au service de l'idée d'autonomie administrative et souhaite que soit laissé aux communes et aux unions de communes le droit de s'acquitter librement de leurs tâches propres. Il juge dangereux le réflexe de centralisation que l'Allemagne aurait connu après guerre<sup>50</sup>. Or l'Institut survit à l'arrivée au pouvoir des nazis. Sa direction est entièrement modifiée. Elle revient à Kurt Jeserich<sup>51</sup>, par ailleurs président du

---

<sup>50</sup> Sur l'Institut des sciences communales, on peut se reporter à la présentation que son directeur en fait dans les *Annales de l'économie collective* : Walter Norden, « L'Institut de Sciences communales de l'Université de Berlin, établissement d'enseignement et de recherche », *Annales de l'économie collective*, 1932, pp.228-234.

<sup>51</sup> Sur Kurt Jeserich, voir : *Verfassung und Verwaltung : Festschrift für Kurt G. A. Jeserich zum 90. Geburtstag*, Köln, Böhlau, 1994.

*Deutscher Gemeindetag*<sup>52</sup>, ancien directeur adjoint de l'institut. L'Institut a – à n'en pas douter – une mission de propagande et doit en partie, à travers ses activités, convaincre de l'existence d'une autonomie communale qui, en réalité, a été grandement limitée par la nouvelle loi municipale de 1935. Dans son rapport sur « la science communale » présenté au congrès de 1936, Kurt Jeserich consolide sa définition de la discipline. Exigeant nécessairement « l'existence d'une réelle administration autonome comme objet », la « science communale » ferait partie des sciences sociales car la commune s'inscrit dans une hiérarchie d'organismes sociaux dans lesquels prennent forme les rapports humains.

« L'échelle de ces liaisons sociales commence par l'individu et passe par la famille pour aboutir à l'organisme social de la commune. La charpente sociale de la commune est l'attachement de l'homme à son voisinage. Après la commune, vient la lignée ou la souche comme communauté d'êtres humains égaux par le sang dans le sens le plus large du mot et après celles-ci la nation comme unité dans le sens de la race et formée par des communautés de sang, linguistiques, culturelles, sociales et économiques »<sup>53</sup>.

Cette définition de la « science communale » a de quoi embarrasser une grande partie des congressistes. Après 1936 les thèmes très généraux sont proscrits au profit de questions plus concises et plus pratiques. Les questions de la conférence de 1937 sont choisies afin d'éviter « les examens théoriques et méthodologiques »<sup>54</sup> et privilégient des sujets techniques : la question du lait et la lutte contre les fumées. La technique s'impose comme l'un des possibles dépassements des tensions internationales et l'un des seuls terrains d'entente entre les congressistes de différentes nationalités. En octobre 1936, le constat d'une telle inflexion peut être fait ; le suisse de Schulthess affirme à ses collègues au cours d'une réunion du bureau permanent de l'Union que « c'est dans les domaines techniques que nous [les animateurs de l'Union internationale] pouvons rendre les services les plus directes aux administrations locales »<sup>55</sup>. Ces nouvelles conditions d'échanges en partie impulsées par les délégués états-unis<sup>56</sup> – qui œuvrent en faveur de savoirs pratiques<sup>57</sup> – transforment les contenus de la science des villes que l'Union internationale voulait élaborer.

---

<sup>52</sup> Il remplace Oskar Mulert à la tête du *Deutscher Städtetag* après son éviction par le pouvoir nazi : *L'administration locale*, doc. 32, n°3, juin 1933.

<sup>53</sup> *L'administration locale*, doc.175, décembre 1936, p.36.

<sup>54</sup> Archives municipales de Lyon, 985WP024, Lettre d'Émile Vinck, 7/10/1936.

<sup>55</sup> Archives municipales de Lyon 985WP024, Compte rendu de la réunion du bureau permanent de l'UIV, 16 et 17/10/1936.

<sup>56</sup> Dont l'implication croissante se mesure au délégations de plus en plus massives aux congrès et à une implication financière plus importante : la participation états-unienne à l'Union internationale passe de 200 \$ à 3500 \$ annuels en 1934.

<sup>57</sup> Dès les années 1900, les réformateurs états-unis insistent sur la nécessité d'une « recherche municipale » [*municipal research*]. Grâce aux subsides de fondations philanthropiques, des bureaux sont formés pour rassembler empiriquement des informations sur la vie urbaine et sur les machines politiques. Ce travail sert de fondement à la rédaction de programmes aspirant à un « perfectionnement » de la gestion municipale et à une « amélioration des services rendus au public ». La première expérience de ce genre, le *New York Bureau of Municipal Research*, a lieu en

Si le projet n'est plus défendu au niveau international, il est désormais menacé en France. Ce n'est que sur l'initiative de l'Union internationale des villes en 1934 que le projet de « science communale » est envisagé ponctuellement avec sérieux par la plupart des acteurs investis dans des entreprises de réforme municipale<sup>58</sup>. Si ce moment où l'institutionnalisation des « matières municipales » est débattue reste singulier, cela ne veut pas dire que ces matières sont négligées. Au contraire – comme nous l'avons déjà dit – elles sont diffusées par des périodiques, enseignées dans des instituts d'administration municipale. Ces instituts méritent quelques précisions. Les écoles d'administration municipale créées dans l'entre-deux-guerres ont, pour la plupart, le statut d'institut d'université ou de faculté. Ce statut a été institué par le décret du 31 juillet 1920<sup>59</sup>. Il s'agit d'offrir plus de latitude aux universités pour créer de nouveaux enseignements et de nouveaux domaines de recherche. Le soin leur est laissé d'organiser ces instituts « selon leurs besoins et leurs ressources »<sup>60</sup>. Les instituts, qui sont autorisés à prendre l'appellation « école », disposent d'un budget spécial. Ainsi, la création des premières écoles d'administration municipale se fait hors de l'État. C'est aux principales collectivités locales, conseil général du département concerné et conseils municipaux des villes les plus importantes, que les jeunes instituts devront leur soutien matériel. En prenant le seul exemple de l'Institut d'urbanisme de l'Université et de l'école nationale d'administration municipale qui ouvre en son sein en 1929, en dépouillant les archives de cette institution, on ne peut qu'être frappé de sa précarité matérielle. La direction se plaint régulièrement des conditions dans lesquelles l'institution fonctionne. Le directeur Auguste Bruggeman écrit, en 1930, au recteur pour se plaindre : les cours ont lieu à la fois à la Faculté de droit et à la Faculté de lettres ; la bibliothèque est, quant à elle, restée au 29 rue de Sévigné ; le personnel « entassé » travaille dans le même local que la direction ; mais surtout, l'Institut n'est pas visible<sup>61</sup>. Comment expliquer cette faiblesse des moyens matériels ? La correspondance échangée entre le recteur et le directeur de l'Institut d'urbanisme et de l'École d'administration municipale révèle les tentatives souvent infructueuses d'obtenir de l'État un soutien financier.

---

1907. Ces bureaux, créés dans d'autres grandes villes américaines, contribuent à transformer la quête morale de la réforme municipale – la lutte contre la corruption – en une recherche « scientifique » des principes d'une gestion efficace. Reste que ces campagnes pour une plus grande efficacité gouvernementale visent toujours les mêmes cibles : les machines politiques et leurs *city bosses*. (Jane S. Dahlberg, *The New York Bureau of Municipal Research. Pioneer in Government Administration*, New York, New York University Press, 1966.)

<sup>58</sup> En fait le projet d'unification est à nouveau évoqué en 1936 avec le projet Jean Zay d'École nationale d'administration qui prévoyait des instituts d'université destinés à la formation des employés municipaux notamment. Ce projet propose à nouveau une forme de généralisation des institutions déjà existantes et est accueilli comme une nouvelle occasion d'homogénéisation des diverses expériences d'enseignement des matières municipales.

<sup>59</sup> Voir : Gérard Chevalier, « L'entrée de l'urbanisme à l'université. La création de l'Institut d'urbanisme (1920-1924) », *Genèses*, n°39, 2000, pp.98-120.

<sup>60</sup> *Annales de l'Université de Paris*, n°4, juillet-août 1931, p.325.

<sup>61</sup> Archives du rectorat de Paris, Fonds de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, 119, dossier « origine, organisation et fonctionnement de l'Institut », Rapport d'Auguste Bruggeman au Recteur de Paris, 12/04/1930.

Arguant du fait que le ministère de l'Instruction publique a reconnu l'utilité générale des cours de perfectionnement administratif puisqu'il a accepté l'appellation *École nationale* d'administration municipale, le directeur de l'Institut d'urbanisme se plaint, dès 1930, que l'ENAM est « sans doute la seule école nationale qui ne soit pas subventionnée par l'État ». Il demande alors au ministère de l'Intérieur une subvention de cent mille francs<sup>62</sup>. Des subventions de 30 000 francs prélevées sur le produit des jeux seront allouées provisoirement, notamment en 1932-1933<sup>63</sup>, en 1934 et en 1938<sup>64</sup>. Mais le ministère refuse d'attribuer une subvention permanente. L'Institut a beau se présenter comme une œuvre d'utilité publique, l'État laisse aux collectivités locales le soin de subvenir aux besoins de cette institution voulue et fondée par le conseil général de la Seine. En conséquence, l'essentiel des subventions provient du conseil général. Dans les comptes administratifs de 1934, la subvention du conseil général, pourtant réduite par rapport aux années précédentes, atteint les 267 000 francs. Une somme, à côté de laquelle les 5 000 francs de l'Université et les 20 000 francs issus du produit des jeux apparaissent comme dérisoires<sup>65</sup>. L'Institut d'urbanisme est une institution « contrainte » à rester « décentralisée ». Les dirigeants de l'Institut et de l'ENAM ont du mal à convaincre le gouvernement de l'utilité publique de leur entreprise. La formation du personnel municipal, visant au perfectionnement de l'organisation communale, est assimilée à une affaire « locale » ne pouvant pas recouvrir un intérêt général. Par ailleurs, si les matières municipales sont enseignées en France, leur centralisation pose problème tant il semble difficile de centraliser sans étatiser. Or les animateurs de ces institutions défendent un savoir municipaliste comme en témoignent les échanges de la conférence internationale de 1934. Dans le rapport qu'il soumet au nom de la section française à la conférence internationale des villes de Lyon, William Oualid insiste sur la faiblesse de l'enseignement spécifique des matières municipales en France. Il explique, en partie, cette « négligence » par la tutelle administrative et la centralisation qui ont conduit à confier aux administrations centrales le soin d'étudier et de régler les « grandes questions » concernant les villes<sup>66</sup>. Dans le projet qu'il forme pour pallier cette défaillance, il en appelle à limiter le nombre d'établissements d'enseignement municipal. C'est bien évidemment à l'institution qu'il co-dirige, l'Institut d'urbanisme, que Oualid envisage de confier le soin d'élaborer des programmes

---

<sup>62</sup> Archives du rectorat de Paris, Fonds de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, 119, dossier « finances », Rapport du directeur de l'Institut d'urbanisme et de l'École nationale d'administration municipale au recteur, 5/11/1930.

<sup>63</sup> Archives du rectorat de Paris, Fonds de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, 119, dossier « finances », Lettre du directeur adjoint au recteur, 10/03/1934.

<sup>64</sup> Archives du rectorat de Paris, Fonds de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris, 119, dossier « finances », Lettre du directeur de l'enseignement supérieur au recteur, 1/02/1938.

<sup>65</sup> Archives de l'Institut d'urbanisme (IUP, Université Paris XII), Procès verbal du conseil d'administration, séance du 27/06/1935.

<sup>66</sup> *L'administration locale*, doc. 72, mars 1934, p.9.

d'enseignement que quelques instituts d'université de province pourraient appliquer. Il propose ainsi un enseignement de la « science communale » à deux degrés : au sommet, l'enseignement supérieur de la discipline, considéré comme le complément d'une première formation universitaire – il s'agit de s'adresser à ceux qui ont « une culture universitaire suffisamment approfondie » –, doit être accompli par le seul Institut d'urbanisme de l'Université de Paris ; quant à l'enseignement secondaire de la science communale, destiné aux fonctionnaires municipaux, il se dispenserait à l'École nationale d'administration municipale ou dans les écoles s'en étant inspirés, notamment l'École pratique d'administration de Strasbourg<sup>67</sup>. Ce rapport cristallise une certaine concurrence en revendiquant une monopolisation de l'élaboration des programmes par l'Institut<sup>68</sup>. C'est en tout cas ainsi qu'il est perçu par le directeur des études de l'École pratique d'administration de Strasbourg. Marcel Prélot insiste sur le rôle joué par les acteurs locaux, de l'association des employés municipaux au Conseil général dans la fondation de l'école. Il s'inquiète alors du projet d'unification des programmes prévu dans le rapport de William Oualid, rapport qui pourtant loue l'institution strasbourgeoise. C'est bien la centralisation qui gêne surtout Marcel Prélot. L'homogénéisation des programmes insufflée par l'école parisienne réduirait à néant le rôle du conseil de perfectionnement et « enlèverait aux autorités locales et régionales une grande part de l'intérêt qu'elles portent à l'école ». On le comprend, l'hostilité à l'égard du projet défendu par Oualid repose sur l'assimilation des écoles d'administration municipale à de véritables centres de diffusion d'études urbaines ancrés dans des milieux urbains auxquels ils destinent leur savoir. Cet argument est explicite dans la lettre qu'Édouard Lambert – lui-même directeur d'un institut d'université, l'Institut des sciences sociales et des relations internationales de Lyon – adresse, en guise d'invitation à la conférence, aux membres de l'Union des villes et communes de France. Le professeur Lambert s'oppose à une solution d'ensemble destinée à assurer l'uniformité d'un tel enseignement par une « centralisation nationale ». Il estime que les conclusions du rapport de Oualid sont :

« sans doute en accord avec la vision actuellement prédominante en France des tâches et droits de l'État en matière d'éducation nationale qui font de l'enseignement sous toutes ses formes et à tous ses degrés une chasse gardée de l'État centralisateur ».

Il déplore enfin que le développement de l'enseignement des matières municipales dans les centres régionaux ne soit jugé désirable par le directeur adjoint de l'Institut d'urbanisme que sous

---

<sup>67</sup> William Oualid, « Rapport National : l'enseignement des matières d'intérêt municipal en France », *Conférence Internationale de Lyon 1934, op. cit.*, p.1.

<sup>68</sup> Cette concurrence est particulièrement sensible dans l'intervention de Jean Névo, qui participe à la conférence comme représentant de l'ASSENAM (association des anciens de l'ENAM). Il lui semble que l'organisation de l'enseignement proposé par William Oualid menace la position de l'ENAM. Il tente de démontrer qu'il est impossible d'ouvrir des cours de perfectionnement dans chacune des universités. Il souligne que les petites communes françaises ne sont pas concernées par de telles formations. Il croit donc que l'enseignement peut être donné uniquement et d'une façon complète dans un seul centre qui ne peut être selon lui que l'ENAM.

la forme d'un enseignement secondaire. Édouard Lambert prend d'ailleurs la parole au moment des délibérations de la conférence internationale des villes. Il répète son hostilité au projet de « centre unique, national qui développera son action sur les villes provinciales, grâce aux bourses d'études et aux enseignements »<sup>69</sup>. Son argument principal est alors dévoilé : les écoles d'administration municipale ne visent pas seulement la formation des fonctionnaires municipaux, mais aussi « le développement dans les milieux urbains d'une propagande pour attirer les gens vers l'étude des applications locales »<sup>70</sup>. Des représentations diverses de l'enseignement des matières municipales sont engagées dans ce débat sur la nécessité d'une plus grande organisation des lieux de formation. Les universitaires de province se rattachent à une conception faisant des écoles de véritables « laboratoires urbains »<sup>71</sup>. Une telle représentation ne peut que s'opposer à une unification des programmes d'autant plus que la centralisation, qui va de pair avec l'unification, est antithétique au contenu même des enseignements des écoles.

La « science communale » laisse ainsi apparaître une homologie entre les visées des savoirs – accumulation de connaissances, en particulier à partir de réalisations exemplaires, sur les capacités de gestion des équipes édilitaires, connaissances devant favoriser une analyse « délocalisée » du gouvernement municipal – et leurs supports – institutions (associations, périodiques, écoles) qui naissent en dehors de l'État et marquent bien souvent une certaine déférence à l'encontre des autorités centralisées –. La conséquence est la difficile catégorisation d'une telle action municipale urbaine. Les réformateurs peinent à inventer de nouvelles catégories qui seraient capables de rendre compte de l'action municipale urbaine et qui se dissocieraient des catégories républicaines, notamment de la commune dans laquelle la ville est insérée et ne cesse d'être pensée. Et pourtant cette étude sur la « science communale » et sur les mondes de la réforme municipale nous l'a montré : dans les années 1920-1930 enchâssée dans le cadre communal, la ville s'impose comme le cheval de Troie du local. Certains réformateurs l'ont compris et s'appuient alors sur l'étude du fait urbain pour démontrer la vétusté de l'organisation communale et songer à de nouvelles

---

<sup>69</sup> Archives municipales de Grenoble, 3D123, Lettre circulaire d'Édouard Lambert, 4/05/1934.

<sup>70</sup> *Conférence internationale des villes*, Lyon, *op. cit.*, p.215.

<sup>71</sup> Il ne s'agit pas seulement d'une question de représentation ou de discours que les principaux responsables produiraient pour mieux légitimer leur institution. Les écoles de formation du personnel municipal cherchent à vulgariser les matières municipales et à s'adresser à un public plus large : la population urbaine dans son ensemble. Les principaux responsables de l'institution lilloise organisent, à partir de 1935, sur la demande du Conseil général du Nord, des « conférences d'information administrative » destinées à l'ensemble des citoyens et traitant des questions d'administration municipale. (*La gazette des communes et du personnel communal*, 21, octobre 1935.) L'année précédente, l'École pratique d'administration avait décidé d'organiser, à la fin de chaque année universitaire, une « journée administrative » où les principaux enseignants des facultés de droit et de lettres venaient traiter des différents aspects de l'administration municipale. En 1934, Marc Bloch traite le sujet « comment le village français est devenu une commune ». (*L'écho des communes*, n°12, 15/06/1934, p.169.)

formes d'organisation administrative<sup>72</sup>. La ville et le développement de ses services conduisent certains réformateurs à pointer l'archaïsme de l'uniformité administrative de la France et les limites de la décentralisation dans le cadre communal.

La « science communale » ne s'est pas institutionnalisée comme une discipline. Elle est restée une science dispersée en de multiples laboratoires œuvrant à l'élaboration et à la circulation de savoir-faire destinés à l'administration des villes. Ces savoirs sur et pour les villes témoignent toutefois d'une nouvelle manière de penser la ville au sein de l'organisation politico-administrative, une ville qui s'impose comme un espace incontournable d'initiatives politiques et d'agrégation des citoyens. Les projets de science de gouvernement des villes, tels qu'ils se forment dans l'entre-deux-guerres, révèlent à quel point la ville constitue un défi pour les savoirs relatifs à l'administration et à la politique. La ville est alors regardée comme un lieu de solidarités et d'interdépendances. C'est par l'étude du fait urbain, fait dont les propriétés une fois de plus dépassent largement les cadres administratifs et nécessitent de rompre avec une vision juridique traditionnelle, que certains auteurs vont mobiliser des connaissances historiques et sociologiques pour proposer une nouvelle organisation administrative, une République qui s'accorderait aux villes qu'elle reconnaîtrait.

Mais précisément ce sont les visées mêmes des pouvoirs publics qui se transforment à partir de l'étude de la ville et de ses savoirs de gouvernement. À y regarder de près la ville et les activités urbaines conduisent à une remise en cause de la conception traditionnelle de l'Etat pensé comme puissance publique. C'est notamment à partir de la question urbaine et des politiques municipales mises en œuvre dès le tournant du siècle pour y faire face qu'apparaissent de nouveaux pouvoirs publics définis moins à partir de la coercition que de la production de services. Autrement dit les nombreux services sociaux et économiques que les municipalités urbaines ont assumé ont introduit le paradigme de la gestion et de la production qui va caractériser l'action publique du vingtième siècle. Une manière de dire comme l'avait énoncé Maxime Leroy dès 1927 dans *La ville française* que c'est au niveau urbain à travers des techniques et des savoirs pratiques et non des

---

<sup>72</sup> C'est ce qui est observable à travers les campagnes réformatrices en faveur d'un nouveau régime administratif du Grand Paris dans les années 1920-1930 : Renaud Payre, *À la recherche de la « science communale »*..., pp.455 et suiv.

« doctrines politiques et sociales » que s'est forgé un « taylorisme municipal », un « art inédit de la gestion collective »<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Maxime Leroy, *La ville française. Institutions et libertés locales*, Paris, Marcel Rivière, 1927, pp.32 et suiv.