

Le travail de la différence. Expériences comparatives dans le champ municipal à Strasbourg (1900-1930)

In: Genèses, 37, 1999. pp. 114-134.

Résumé

■ Viviane Claude : Le travail de la différence. Expériences comparatives dans le champ municipal à Strasbourg (1900- 1930) La géographie et l'histoire ont créé des situations de comparaison où des personnes ou des groupes sont confrontés à des changements brutaux. L'article porte sur les activités municipales en Alsace- Lorraine telles que des experts, des employés municipaux et des élus ont eu à les analyser et à les évaluer dans les années 1920. Dans ce cas de figure, la comparaison n'est pas menée aux fins de connaissance mais dans une perspective d'action et en fonction d'intérêts pratiques. Les résultats de l'analyse de ce que ces personnes et groupes ont pu comparer ne relèvent donc pas, à proprement parler, de l'analyse comparative. Ils n'en donnent pas moins à voir différentes expériences comparatives qui donnent toute leur importance aux enjeux sur lesquels la France et l'Allemagne se séparent au début du siècle, notamment celui de la démocratie et celui de la modernisation urbaine.

Abstract

Working on Difference. Comparative Experiences in the Municipal Field in Strasbourg (1900-1930) Geography and history create situations of comparison in which people and groups are faced with sudden changes. This - article deals with : municipal : activities in Alsace-Lorraine as they were analysed and assessed by experts, municipal employees ; and . elected officials in the 1920s. In this instance, the comparison has not been undertaken with a view to knowledge but from the standpoint of action and according to practical interests. Thus, the results of the analysis of these people and groups do not, strictly speaking, fall within the scope of comparative analysis. Nevertheless, they show different comparative experiences that reveal the importance of the stakes separating ; France and Germany at the turn of the century, particularly those of democracy and urban modernisation.

Citer ce document / Cite this document :

Claude Viviane. Le travail de la différence. Expériences comparatives dans le champ municipal à Strasbourg (1900-1930). In: Genèses, 37, 1999. pp. 114-134.

doi : 10.3406/genes.1999.1598

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1999_num_37_1_1598

Le travail de la différence

Expériences comparatives dans
le champ municipal à Strasbourg
(1900-1930)

Viviane Claude



1. Marc Bloch, « Comparaison », *Revue de synthèse*, vol. 49, 1930, pp. 31-39; Hartmurt Atsma et André Burguière (éd.), *Marc Bloch aujourd'hui : histoire comparée et sciences sociales*, Paris, Éd. EHESS, 1990, notamment Lucette Valensi, « Retour d'Orient. De quelques usages du comparatisme en histoire », pp. 307-316; Marc Maurice, « Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des comparaisons internationales », *Sociologie du travail*, n° 2, 1989, pp.175-191.
2. Ces questions sont abordées par Peter Schöttler, « Le comparatisme en histoire et ses enjeux : l'exemple franco-allemand »; Sandrine Kott et Thierry Nadau, « Pour une pratique de l'histoire sociale comparative. La France et l'Allemagne contemporaines »; Michel Espagne, « Sur les limites du comparatisme en histoire culturelle », *Genèses*, n° 17, 1994, pp. 102, 103-111 et 112-121.
3. M. Espagne et Michel Werner, « La construction d'une référence culturelle allemande en France. Genèse et histoire (1750-1914) », *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 4, 1987, pp. 969-992.
4. Dans son ouvrage *Nachbarn am Rhein*, Hartmut Kaelble a comparé la France et l'Allemagne à partir d'un facteur décisif, la vitesse de l'industrialisation, et de facteurs de deuxième ordre telles les caractéristiques institutionnelles (l'organisation de la famille,

Les difficultés rencontrées dans l'analyse comparative sont multiples. Elles tiennent à la fois au choix des variantes et au travail de reconstitution des contextes socio-historiques censés donner sens à des données fournies par ces variantes. Si l'on ne veut pas en rester à la juxtaposition de descriptions, à quelle aune faut-il évaluer ? À quel régime d'interprétation peut-on légitimement se rapporter ? Jusqu'à quel point faut-il explorer ces contextes ? De telles questions ont été abordées par des sociologues, anthropologues, politistes et historiens. Les uns et les autres ont avancé dans des voies qui, sauf à adopter des axiomes radicaux, n'échappent pas au travail empirique de mise en évidence des caractéristiques concrètes des faits, phénomènes et contextes à comparer¹. Cette caractérisation demande des investigations étendues sans quoi les sélections risquent de paraître trop bien arrangées pour la démonstration. Par ailleurs, ce que l'on cherche à établir ce sont des ressemblances et des différences et pas uniquement des causes. En ce sens, l'analyse comparative apparaît plus comme problème que comme méthode².

Certaines conditions peuvent nous aider à poser les termes de la comparaison et donc à rendre plus systématique le travail d'enquête. Ce sont les cas où des proximités, des échanges ou des expériences ont eu lieu qui font que la comparaison a, d'une certaine façon, déjà été menée : on travaille alors sur des sources telles que les congrès internationaux, les archives des associations internationales ou encore celles de personnages ayant eu lors de voyages des expériences successives éclairant des contextes différents. Les espaces-frontières constituent un de ces supports de comparaison dans la mesure où ces espaces nous disent quelque chose de ce qui les enserme. Mais pour pouvoir les envisager ainsi, certaines conditions doivent être remplies. Il faut d'abord voir la contiguïté territoriale non

pas comme l'occasion d'influences mais comme une construction sociale faite d'échanges et de confrontations. Après avoir étudié ces faits locaux, il faut aussi pouvoir, pour conduire à son terme la comparaison, être en mesure de s'extraire de ces particularités pour revenir à chacun des contextes juxtaposés ou superposés et déplacer par conséquent l'échelle de l'analyse. Ces règles de méthodes sont, on le voit, très exigeantes.

Dans un article déjà ancien, Michel Espagne et Michel Werner ont proposé de considérer les phénomènes de transferts culturels comme des objets historiques et utilisaient le concept d'acculturation pour décrire les diverses modalités d'interpénétration entre deux pays, la France et l'Allemagne³. Dans cette perspective, les objets de recherche ont cette particularité de devoir être étudiés à partir de situations reconnues de transferts ou de mélanges⁴. Il s'agit par conséquent de prendre appui sur les lieux mêmes où des systèmes d'interprétation ont été inventés et travaillés par les acteurs pris dans des difficultés particulières nées de la mouvance des frontières qui produit une rencontre entre des règles, des normes, des capacités d'action ou des marges de manœuvre de nature différente. On se propose dans cet article d'explorer les ressources de l'étude comparative à partir d'un tel objet constitué concrètement, c'est-à-dire construit par les acteurs eux-mêmes en tant qu'ils ont été confrontés dans leurs pratiques à des situations complexes de réduction de l'hétérogène ou d'intégration des différences. Le fait qu'ils aient été obligés d'explorer des modes de résolution des problèmes posés par la situation ou simplement d'énoncer ces derniers, devient le guide de l'analyse comparative.

De ces situations problématiques, l'histoire urbaine et l'histoire de l'urbanisme des villes frontalières nous offrent des exemples particulièrement parlants. On sait que dans

le domaine de la gestion urbaine et de la croissance des villes, les techniciens ont souvent fait jouer les différences pour faire avancer leurs sciences et leurs intérêts pratiques, les uns utilisant les avantages apparents des autres pour manifester les inconvénients de leurs propres situations. Il y a là des modes de raisonnement, d'argumentation ou simplement d'exposition des faits qui sont davantage des symptômes d'un rapport de force que des indicateurs pertinents pour une possible comparaison. Dans le cas de Strasbourg, deux systèmes d'analyse français et allemand ont été régulièrement proposés pour qualifier l'espace social urbain dans la période 1870-1918. Au-delà de 1918, le recours à la double appartenance a encore durablement joué. Ainsi les experts allemands et français ont-ils eu des positions qui apparaissent souvent parfaitement symétriques. De telles positions ne relèvent pas uniquement des effets rhétoriques liés aux situations socio-historiques de vainqueurs dans lesquelles les uns puis les autres se sont exprimés en 1870 et en 1918. Il faut prendre au sérieux leurs références et leurs modes d'évaluation respectifs quand ils comparent par exemple la salubrité de Strasbourg à celle d'autres villes ; ainsi en 1870, Strasbourg est-elle « la ville la plus malpropre d'Allemagne » tandis qu'en 1918, elle est la ville « la plus propre de France »⁵. On peut remonter très loin dans la chaîne des causes et des conséquences qui étayent pareils jugements.

Dans de tels cas de figures, on travaille sur des systèmes sociaux globaux et sur les représentations croisées qu'en ont les techniciens français et allemands *hic et nunc*. En même temps, derrière ces jugements il y a des énoncés techniques qui mêlent des formulations scientifiques, des traits culturels, des objectifs pratiques, des constructions argumentaires. Ils sont situés dans l'espace et dans le temps. L'inconvénient dans ce type de comparaison vient de la signification quelque peu trouble



l'organisation des pouvoirs, la « féodalisation » de la bourgeoisie vis-à-vis de l'aristocratie, etc.). Cette façon de voir suppose que l'histoire des deux pays est « déjà écrite » et surtout, l'auteur le signale d'ailleurs lui-même, elle présente le risque d'une vision de l'histoire comme « progrès ». H. Kaelble, *Nachbarn am Rhein. Entfremdung und Annäherung der französischen und deutschen Gesellschaft seit 1880*, München, C. H. Beck, 1991.

5. Cette mise en parallèle a été entrevue dans Viviane Claude, « Strasbourg, assainissement et politiques urbaines, 1850-1914 », thèse de troisième cycle, EHESS, 1985, 2 vol. Elle est développée dans « La germanisation de Strasbourg après 1870 », *Annales de la recherche urbaine*, n° 37, 1988, pp. 38-45. La problématique de la comparabilité est posée dans « Temps et métiers de l'urbanisme », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Paris VIII, Institut français d'urbanisme, 1999.

6. L. Valensi, « Retour d'Orient... », *op. cit.*, p. 411.

7. Sur Strasbourg, Francis Rapp *et al.*, « L'entre-deux guerres, l'occupation nazie et la Libération », in Georges Livet et F. Rapp (éd.), *Histoire de Strasbourg des origines à nos jours*, Strasbourg, Éd. DNA-ISTRA, 1982, t. IV, pp. 411 et suiv.

8. Jean-Claude Richez *et al.*, *Jacques Peirotes (1869-1935) et le socialisme en Alsace*, Strasbourg, BF Éditions, 1989.

9. Alexandre Millerand, premier commissaire général de la République à Strasbourg rend compte de ces batailles en 1919-1920 : A. Millerand, *Le Retour de l'Alsace-Lorraine à la France*, Paris, E. Fasquelle, 1923.

qui est prêtée à l'usage de telle ou telle référence. Le chercheur trouve un éventuel indicateur de comparaison là où le locuteur a utilisé un moyen de persuasion et de légitimation : d'un côté priorité est donnée aux effets de son usage – étude pragmatique, ici de la propreté/malpropreté – et de l'autre à la vertu du recours à la référence – en l'occurrence la mise en mots de la honte/fierté dans une stratégie professionnelle.

On développera ici un cas moins ambivalent, quoique non dénué des difficultés qui viennent d'être évoquées. Il fait partie de ces objets historiques qu'ont définis M. Espagne et M. Werner. Il s'agit de la constitution au cours de l'entre-deux guerres d'une organisation municipale hybride en Alsace-Lorraine. Divers groupes ont travaillé à cette hybridation, à la lecture comparée des lois et à la description comparée des pratiques française et alsacienne-lorraine sur l'administration municipale. Il faut souligner d'emblée une des limites d'une reprise de ces lectures et de ces descriptions comparées, car on ne peut pas parler de loi municipale allemande, les législations en la matière étant extrêmement variables à l'intérieur du Reich, même au sein de la Prusse. Mais le cadre de cette étude n'est pas si étroit car les principes et les modalités pratiques d'application de ces principes qui découlent des modes de faire et de penser des municipalités allemandes, ont tendance après 1870 à se rejoindre, en adoptant le modèle que le baron Karl von Stein définit en 1808 pour les municipalités prussiennes (dans la *Städteordnung* ou charte municipale) : le modèle de l'auto-administration (*Selbstverwaltung*).

L'expérience concrète de la différence et de la contrainte sous laquelle certains agents se trouvent de devoir réduire cette différence, en un mot cette expérience de la dualité relève-t-elle du travail comparatif ? Un espace-frontière est une mise en scène

comparative et les Alsaciens et Lorrains n'ont pas manqué de dire qu'ils étaient « les mieux placés » pour parler de ressemblances et de dissemblances. Cette position donne une unité à un champ d'expériences. Partant de cette position et de la reconnaissance de ces expériences, le travail de comparaison est moins le fait du chercheur que celui des acteurs qu'interroge le chercheur : il est ce que nous pouvons entendre de ce qu'ils nous disent, de ce qu'ils font et éventuellement du pourquoi ils le font. Par ailleurs, les résultats à attendre de la comparaison sont peut-être de moindre portée, mais du moins l'acte de comparer s'ancre-t-il dans une réalité historique avérée. Les ressorts au travail comparatif des acteurs appartiennent en effet à l'histoire, par exemple dans notre cas à l'histoire politique mais aussi à l'histoire sociale des pratiques professionnelles dans le champ municipal. Comme le suggère L. Valensi⁶, le terrain de l'analyse apparaît tout de même moins instable.

On s'intéressera à différentes pratiques comparatives, en soulignant au fur et à mesure du développement les nouveaux chantiers, les enjeux de connaissance et les difficultés particulières de cette manière de conduire – par procuration en quelque sorte – une comparaison. D'abord celle d'un expert puis celles des employés municipaux qui prennent à la fois comme un progrès et comme une régression l'introduction de la loi française de 1884 sur l'organisation municipale. On cherchera ensuite à comprendre la manière dont les élus alsaciens et lorrains analysent leur situation particulière et la situation générale des municipalités après la Première Guerre mondiale. En particulier on tentera de voir ce qu'il en est de la position de Jacques Peirottes, maire socialiste de Strasbourg entre 1919 et 1929. En tout premier lieu, il faut rappeler en quelques mots le contexte général dans lequel a lieu la « désannexion ».

Un enjeu républicain

L'intégration de l'Alsace et de la Lorraine dans le giron de la République a été une très longue affaire qui s'est développée sur plusieurs fronts, tels ceux de l'école, de l'organisation des métiers, des assurances sociales, de la langue, des cultes, de l'organisation municipale⁷. La période dite de « régime transitoire » pour les trois départements, soit la décennie de 1919 à 1929, est marquée à la fois par la fin d'hostilités particulièrement meurtrières, par l'instabilité économique et financière et par les affrontements idéologiques, notamment ceux qui découlent de la révolution d'Octobre⁸. Dans les batailles politiques qui se déroulent au Parlement⁹, la question de l'assimilation – ou de l'intégration – de l'Alsace-Lorraine tient une bonne place. Au cours de cette décennie, les particularités alsaciennes et lorraines sont de moins en moins supportées et les visées assimilationnistes – gommer les différences – prennent progressivement le dessus, même au sein d'un gouvernement comme celui d'Édouard Herriot, après la victoire du Cartel des gauches. Dans le même temps, les idées autonomistes sont de plus en plus répandues dans les départements recouverts, notamment en Alsace, comme en font foi les élections municipales de 1925.

Dans ce contexte, les positions politiques locales sont à comprendre autant à la lumière des grands clivages nationaux (la suite du congrès de Tours par exemple) voire européens, qu'en fonction de l'histoire locale et de ses caractéristiques socio-politiques. À Strasbourg, le Parti socialiste est divisé entre d'un côté les francophones, modérés et assimilationnistes et de l'autre les germanophones, révolutionnaires qui passeront par le Parti communiste avant de défendre les couleurs autonomistes. Mais derrière ces classements, les engagements concrets révèlent la complexité de la situation : ainsi J. Peirottes a-t-il beau être socialiste modéré, laïc, francophile,

et promoteur de l'intégration de l'Alsace et de la Lorraine à la République, il va mettre tout en œuvre pour préserver l'ensemble de la législation locale sur l'organisation municipale, soit la loi du 6 juin 1895 dite *Gemeindeordnung*.

En cette matière, qui recouvre parfois les questions précédentes – celles de l'école ou de l'assistance publique par exemple – les élus locaux ainsi que les employés municipaux ont tous vigoureusement défendu la législation locale, tantôt de manière séparée tantôt de conserve¹⁰. Les cheminements et les formes de cette résistance montrent ce qui est en jeu dans l'intégration. À travers les manifestations et les publications où les deux groupes font connaître leurs expériences, leurs points de vue et leurs actions, on voit apparaître leurs diagnostics sur les compatibilités et incompatibilités entre les deux manières de concevoir les champs de l'action municipale, de gérer la cité, de défendre des positions professionnelles – en l'occurrence celles des employés municipaux – ou de caractériser la fonction politique. Il s'agit de diagnostic, car c'est en connaissance de cause que prétendent s'exprimer les employés et les élus.

Le passage d'une souveraineté à l'autre met nettement en évidence des différences de régimes. En ce qui concerne l'organisation municipale, ce passage va être aisé et non discuté pour le droit électoral mais, pour le reste, les choses vont être plus délicates, plus lentes à se transformer ou impossible à faire bouger. Les objets de conflits vont aller en s'élargissant avec le temps. En effet, nombre d'écarts ou de différences constatés en 1918 dans des études savantes deviennent petit à petit des sources d'inégalité, à l'échelle des départements ou des communes ou bien entre les contribuables de cette région et ceux du reste de la France. Il y a donc plusieurs expériences comparatives qui se superposent en des matières et à des niveaux divers. Ces expériences, on les relève



10. C'est à ces deux groupes (élus, en premier lieu J. Peirottes, et employés municipaux) ainsi qu'à certains experts que cette étude se limite. Tout un versant reste donc dans l'ombre, soit les activités des différents départements ministériels, les travaux du conseil consultatif d'Alsace-Lorraine, des services des préfectures, etc.

11. J. Fonlupt-Espéraber, « Le droit municipal de l'Alsace et de la Lorraine », *Revue d'administration générale*, nov.-déc. 1922, pp. 480-514 ; janv.-fév. 1923, pp. 1-35 ; juil.-août 1923, pp. 289-334.

12. William Oualid est aussi chargé des conférences sur le municipalisme à l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris. À ce propos voir Rémi Baudouin, « La naissance de l'École des hautes études urbaines et le premier enseignement de l'urbanisme en France des années 1910 aux années 1920 », École d'architecture Paris-Villemin, ARDU, 1988, pp. 38-39 et 77-81.

par exemple à travers des études rétrospectives qui visent à comprendre autant qu'à modifier l'état des choses ; dans des avis d'experts, en particulier les analyses juridiques ou financières ; ou dans les séries d'interprétations et de sélections que différents acteurs opèrent sur l'ensemble des fonctions et des pratiques municipales telles qu'ils les connaissent au quotidien : le rôle de la tutelle, le champ de compétences des municipalités, les règles de la comptabilité communale, la réglementation des marchés publics, le statut du personnel. Enfin, il ne faut pas oublier les contrecoups que la différence de régime fait subir à la vie économique et sociale et tout simplement à la vie quotidienne, par exemple cette épine dans le talon administratif que sont les primes des fonctionnaires mutés en Alsace-Lorraine.

Ces diverses pratiques de la comparaison ou expériences comparatives interagissent les unes sur les autres créant toutes sortes de malentendus ou de polémiques mais aussi des recherches d'arrangements. Est ainsi donné à voir un travail collectif et concret, travail qui ne se résume pas à une mise en parallèle de deux législations comme on le ferait à la lecture conjointe de deux textes¹¹. C'est le travail quotidien de « l'assimilation » et de ses aléas. L'une des caractéristiques de ce travail, c'est qu'il ne se développe pas selon les seules voies de la raison. Sur bien des points en effet, les effets rhétoriques et imaginaires se mêlent étroitement aux opérations comparatives. À des expériences concrètes est associée toute une série de représentations ; au niveau local, on idéalise ce que l'on appelle les libertés municipales en noircissant tout ce qui pourrait rappeler l'État tandis que dans d'autres sphères, par une propension inverse, l'État est vénéré et la commune méprisée. Là est sans doute l'un des biais de cet objet de comparaison que de ne pouvoir séparer d'un côté une expérience collective effective, celle de la loi municipale de 1895, la relecture qui en est faite

dans le contexte d'après guerre, et de l'autre des récits imaginaires : ce que les Alsaciens et Lorrains connaissent ou croient connaître des expériences des municipalités françaises depuis l'adoption de la loi du 5 avril 1884 ; ou bien l'imaginaire politique qui entoure des pratiques locales où se mêlent des réalités et des mythes, telle l'ancienne décapole – l'union des dix villes alsaciennes du ^{xiv}^e siècle. À côté de ces passions, un autre biais de notre étude tient au fait que la comparaison, dans cette situation historique, est dominée par l'existence d'un rapport de force entre l'État et les départements recouvrés ; mais, cela a été dit, cette confrontation est à l'origine d'une acculturation qui elle-même donne son sens à l'entreprise comparative menée par les experts, les employés municipaux, les élus.

Comparaison d'expert

De ces expériences comparatives, on ne reprendra ici que trois types. Chacun d'eux se présente comme un point de vue construit sur la situation, construit à la fois antérieurement, par une expérience passée quelle que soit sa nature, et construit du fait de cette situation. En premier lieu, parmi les diverses expertises auxquelles sont soumises les municipalités de la région, on retiendra l'étude de William Oualid, professeur d'économie politique à l'université de Strasbourg, en même temps que responsable du Service des statistiques de l'administration d'Alsace-Lorraine¹². Ensuite, on s'intéressera au point de vue du personnel communal, ce que du moins une enquête historique permet de dire de leurs pratiques ordinaires et de la rupture que constitue l'armistice de 1918, cette expérience touchant à la fois la langue, l'environnement et les formes du travail. On tentera enfin d'identifier les positions des élus sur les différences de régime municipal et les moyens qu'ils utilisent pour fonder ces positions et les défendre face aux arguments juridiques des experts.



13. W. Oualid, « Les finances locales en Alsace et en Lorraine », *Revue d'économie politique*, vol. 36, 1922, pp. 705-732 et vol. 37, 1923, pp. 20-47.

L'article est reproduit dans le journal bilingue créé par les élus alsaciens et lorrains comme moyen de propagande en faveur de la loi locale *Revue communale d'Alsace et de Lorraine. Blätter für Kommunalwissenschaft, Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik* (RCAL dans la suite), 1923, pp. 14-17, 34-35, 88-90, 101-103, 135-137. Cette revue est reprise en 1924 par l'Union des employés communaux.

14. X. Bohn, « Rapport du Comité exécutif sur l'histoire de l'Union », *Écho des communes d'Alsace et de Lorraine. Organe de l'Union des employés communaux de carrière d'Alsace et de Lorraine*, (EC dans la suite), n° 14, 1928, pp. 229-233. Le règlement strasbourgeois du 5 juillet 1905 fait figure d'exception prévoyant des droits à pension, un supplément familial, des vacances, etc.

François Igersheim, « Strasbourg capitale du Reichsland » in G. Livet et F. Rapp (éd.), *Histoire de Strasbourg...*, op. cit., p. 255

15. Pour une vue d'ensemble et le cas des villes en région Rhône-Alpes, Bruno Dumons et Gilles Pollet.

« De l'administration des villes au gouvernement des hommes de la ville sous la III^e République », *Genèses*, n° 28, 1997, pp. 52-75. Voir aussi le chapitre consacré au personnel communal par Maurice Bourjol dans *La Réforme municipale*, Nancy, Berger-Levrault, 1975. Dès les années 1880, les secrétaires de mairie du département de la Seine ont eu leur *Journal*. Il y a des informations éparées sur le personnel des villes dans le *Bulletin officiel de l'Union nationale des secrétaires et employés de mairie* (1908-1914). Au plan syndical, il faudrait en savoir plus sur la Fédération nationale du personnel des services publics, des départements, des villes et des communes de France et des colonies.

L'étude de W. Oualid sur les finances communales en Alsace et en Lorraine¹³ a ceci d'original qu'elle poursuit un objectif pratique. Il s'agit en effet de remédier au problème de l'endettement des communes de la région, très lourd comparé à celui des communes du reste de la France au sortir de la guerre. L'exposé de la situation ne s'arrête pas aux seules données financières, mais s'étend à l'organisation des budgets municipaux – les recettes avec leurs sources, les dépenses avec leurs affectations – dans la situation d'avant-guerre et dans la situation présente, des communes françaises d'un côté et alsaciennes et lorraines de l'autre. Il s'agit donc de l'exposé des dimensions structurelle et conjoncturelle d'une situation locale, comparées à des données nationales (uniquement françaises et non allemandes, bien entendu). W. Oualid cherche en même temps à identifier des causes aux écarts constatés : elles sont, selon lui, tout à la fois administratives et économiques, financières et politiques. L'analyse reprend alors les grandes caractéristiques des fonctionnements municipaux alsaciens-lorrains tels qu'ils se présentent au sortir de la guerre : des communes aux attributions plus larges et plus coûteuses, entrées pour les plus importantes d'entre elles et depuis vingt ans ou plus dans la voie du municipalisme, une guerre qui a gonflé la dette communale, un traité de Versailles défavorable à l'économie locale. L'explication rend ainsi compte de la complexité d'une situation et de la combinaison des raisons qui l'a fait s'écarter de la moyenne des communes françaises.

En ce qui concerne les remèdes, W. Oualid prend d'abord soin d'évoquer les réformes générales qui devraient être introduites en France pour que règne davantage de justice fiscale entre les communes urbaines et rurales (base de perception des centimes) et entre les contribuables (impôt sur le revenu). Pour le problème spécifique alsacien-lorrain, les solutions préconisées ne sont pas à première vue originales : il faut soit augmenter les recettes,

soit diminuer les dépenses, soit répartir autrement les charges entre les communes et les autres collectivités. Dans cette partie de l'étude, l'auteur abandonne toute référence à la complexité de la situation et à la connaissance des mécanismes qui ne peut fournir de choix clairs et qui ne permet pas de prendre des décisions dont l'effet soit garanti. Selon lui, on peut certes prôner des solutions qui visent à abandonner une gestion « trop somptuaire » – et que les autorités préfectorales ne manqueront pas de reprendre à leur compte : diminuer le personnel en surnombre, concentrer les services pour un meilleur rendement, organiser de façon rationnelle le travail, niveler les salaires ou encore supprimer les indemnités peu justifiées des édiles... Mais W. Oualid n'attend pas de telles mesures des économies considérables ; risquant de mettre en cause le niveau de services offerts par la municipalité, elles pourraient être mal perçues. Il n'est « guère possible, écrit-il, de faire machine arrière en pays démocratique ». Finalement, seul l'État est en mesure d'éponger les dettes communales (très alourdies du fait de la guerre).

On reconnaîtra dans cette manière de traiter les différences et de les réduire d'abord un art consommé de l'analyse et de la démonstration. La comparaison part d'un inventaire détaillé des termes financiers. L'explication explore quant à elle d'autres registres : sociaux, politiques, économiques. Cet élargissement des termes de l'analyse nous introduit dans un nouvel univers, celui de la pratique gestionnaire. Cela permet à la fois de comprendre des différences et de rechercher des solutions à une situation concrète problématique. L'auteur fait de la comparaison un enjeu et expose les prémisses d'une méthodologie de l'action publique. Ce point de vue répond au souci d'étendre la sphère des connaissances ; en même temps il est tiré par l'intérêt pratique. L'association de ces deux niveaux définit l'expertise et fait la singularité

de ce point de vue comparatif. Celui-ci cherche à poser les termes d'un débat.

Champ d'expériences

Les employés municipaux d'Alsace-Lorraine ont des préoccupations fort éloignées de celles des experts. En 1918, ils ont été formés et ont travaillé dans un contexte dont il nous faut rendre compte. Ils sont tout d'abord comme leurs collègues français confrontés aux « privilèges exorbitants des maires ». En effet, que ce soit dans les différents *Länder* du Reich ou dans la France de la Troisième République, les bourgmestres et les maires disposent des plus larges pouvoirs concernant le recrutement, la situation matérielle et les conditions de révocation des employés municipaux. La loi de 1884 comme la loi alsacienne et lorraine de 1895 sont toutes deux fort imprécises – la seconde un peu moins que la première – sur le régime du personnel communal ; elles laissent l'une et l'autre aux municipalités le soin de régler elles-mêmes cette question. D'un côté, la République ne veut pas « réduire l'autorité des maires », tout en laissant planer l'ambiguïté sur le rôle de l'État ; de l'autre, l'on ne veut pas entamer le principe prussien posé en 1808 de l'auto-administration des municipalités. Le résultat est une situation similaire qualifiée de « patriarcale » où le personnel communal est considéré comme « quantité négligeable »¹⁴.

Une autre similitude notable entre la France et le Reich du début du siècle, c'est qu'il y a une même difficulté à définir ce qu'est un employé municipal. Cela provient de ce que ne sont pas encore pleinement et légalement reconnues l'existence d'une administration municipale et les nécessités d'organisation et de fonctionnement de services correspondants¹⁵. En France, le décalage entre personnel de l'État et personnel communal va se creuser jusqu'à l'acte dit loi du 9 septembre



16. Ce que soulignent les secrétaires et employés de mairie in *Revue départementale*, 1905, p. 491. Sur la définition d'un statut voir Pierre Bertrand, *Le statut du personnel communal. Commentaires et jurisprudence*, Paris, Librairie Recueil Sirey, 1946. La loi du 28 avril 1952 s'inspire du statut de la fonction publique, mais ne règle pas la situation de tous les employés municipaux.

17. X. Bohn, « Rapport du Comité exécutif... », *op. cit.*; Eugène Clauss, « Der Begriff des Beamten », *Elsass-Lothringische Gemeindezeitung. Verbandsblatt der Gemeindebeamten in Elsass-Lothringen*, (*ELG* dans la suite), n° 38, 1913, pp. 449-450. La notion de « fonctionnaire communal » est peu précise. Ainsi la loi de 1895 (art. 56-1) prévoit-elle la création sur simple délibération du conseil municipal « d'emplois permanents » : les titulaires reçoivent un titre de nomination et occupent leur emploi à vie. Mais, « sur plus d'un point, les garanties sont moindres que celles qu'accordent la pratique administrative française et la jurisprudence du Conseil d'État », J. Fonlupt-Espéraber, « Le droit municipal de l'Alsace... », 1923, *op. cit.*, p. 325.

18. J. Fonlupt-Espéraber, *ibid.*, p. 306.

19. « Ein Gemeindebeamten-Gesetzentwurf für Elsass-Lothringen », *ELG*, n° 42, 1913, pp. 498-499. En 1906, pour choisir son bourgmestre, le conseil municipal de Strasbourg publie une annonce dans la *Gazette de Francfort*. Voir F. Igersheim, « Strasbourg capitale... », *op. cit.*, p. 255.

20. « Bürgermeister und Sozialdemokrat », *ELG*, n° 45, 1912, p. 543. Sur l'exclusion des questions politiques, voir dans le contexte d'avant 1914 William-Harbutt Dawson, *Municipal Life and Government in Germany*, London, Longmans, Green and Co., 2^e éd., 1916, pp. 37 et 67.

21. A.Z., « Ist die Gemeindeverfassung für Elsass-Lothringen reformbedürftig, insbesondere in Rücksicht auf die Gemeindebeamten? », *ELG*, n° 4, 1910, p. 54.

22. « Kommunalpolitik und Sozialdemokratie », *ELG*, n° 32, 1910, pp. 502-503; Wolfgang Hardtwig, « Grossstadt und Bürgerlichkeit in der politischen Ordnung des Kaiserreichs », *Historische Zeitschrift*, Beiheft 12, 1990, pp. 47 et 64. La structure du corps électoral varie avec les institutions locales, les réformes du système électoral au cours des années 1890 à 1910 et l'évolution de la composition sociologique des villes.

23. Voir la rubrique : « Loi locale, difficultés d'interprétations », *EC*, à partir de 1925.

24. La première association était « sans ambition politique ». En 1903, elle compte 227 membres et dix ans plus tard 2213 (soit les 9/10 du personnel communal de la région) et est dirigée par le secrétaire général de la mairie de Strasbourg (où l'on dénombre 1 500 employés sans compter les entreprises d'économie mixte). « Kurzer Rückblick auf die Verbandsgeschichte », *congrès de l'Union des employés communaux de carrière d'Alsace et de Lorraine*, Colmar, 24 et 25 mai 1933, pp. 7-11.

1943 qui consacre la jurisprudence établie, faisant du Conseil d'État l'architecte du statut de ce personnel¹⁶. Dans le Reich allemand, la définition du *Gemeindebeamte* est tout aussi problématique même si les personnels communaux, plus exactement certains des employés permanents, sont considérés comme des « fonctionnaires indirects de l'État » car indirectement à son service¹⁷. Cela ne veut pas dire qu'ils bénéficient des avantages liés au statut des fonctionnaires du Reich mais que la définition d'un statut dépend de l'activité exercée¹⁸. Dans ce contexte, le bourgmestre est dans une situation ambiguë puisqu'il est lui-même fonctionnaire, proposé par le conseil municipal mais nommé par le Gouvernement et finalement lié au conseil par un contrat de travail, comme les adjoints (qui ne sont pas non plus nécessairement élus). C'est la raison pour laquelle le projet de réglementation élaboré par le personnel alsacien-lorrain en 1912, doit rappeler : « Un employé communal travaille pour une commune en contrepartie de quoi il perçoit un salaire... Le bourgmestre et ses adjoints ne sont pas membres du personnel communal¹⁹ ».

Les employés municipaux alsaciens-lorrains exercent leur métier et analysent leur situation à partir de l'expérience qu'ils ont de l'organisation municipale avant 1918 et que définit la loi de 1895. Or dans le Reich, la politique au sens que lui donnent les partis, notamment les sociaux-démocrates, est officiellement exclue du champ municipal : elle n'y a pas sa place et un bourgmestre peut être condamné pour l'avoir oublié²⁰. En parallèle, dans les années qui précèdent la guerre, certains journaux professionnels, tout en reprenant à l'envi les attaques gouvernementales contre la social-démocratie, n'hésitent pas à exposer les difficultés et les risques que présentent, en particulier pour le personnel communal, cet apolitisme de façade et la bureaucratie qu'il entretient²¹. Cependant, de manière générale, les affaires municipales

sont petit à petit gagnées par la politisation, même si la situation reste très différenciée selon les États du Reich et la vitesse de transformation du corps électoral²².

Dans ce contexte, à partir de leur situation matérielle, de leur statut, de leur rapport au politique, les employés alsaciens et lorrains ont des tâches concrètes à effectuer. Après 1918, leurs activités vont leur donner des occasions de comparer jour après jour les deux régimes municipaux. Le poids du passé doit toutefois être relativisé car avec le temps et le renouvellement des générations professionnelles, c'est de moins en moins les textes et les façons de faire d'avant 1918 qui sont appliqués et de plus en plus un droit local en cours « d'érosion », du fait de l'introduction progressive ou partielle des textes législatifs français. C'est donc un droit évolutif et de fait « incertain » qui s'impose, ce qui exige non seulement des mises à jour des règles mais aussi des mises en cohérence régulières²³.

Le personnel communal est directement intéressé par ces remaniements juridiques. Le fait est avéré par deux réalisations de l'Union des employés communaux d'Alsace et de Lorraine, association constituée en 1903²⁴ : d'une part la création de l'École pratique d'administration, structure installée à la faculté de droit de Strasbourg et soutenue par le préfet et les collectivités locales – municipalités et conseils généraux – mais qui n'aurait pas vu le jour sans l'insistance du personnel communal ; d'autre part la publication bilingue de la Loi municipale locale et de ses mises à jour successives. Réalisé au sein des services strasbourgeois, ce document est conçu pour venir en aide aux employés de la région dans leur travail quotidien et leur paraît réservé. Il est à l'image de l'état dans lequel se trouve la législation locale dans les années 1930 : au texte de base ont été ajoutées, au fur et à mesure des éditions, des feuilles ou des demi-feuilles volantes (concernant des mesures datant de

1936, 1937...) que l'utilisateur est censé avoir insérées, ainsi que des notices supplémentaires (de 1937, 1938). Dans l'avertissement, il est précisé que les articles du texte n'ont de valeur juridique que dans la langue d'origine de leur adoption²⁵.

Supports de comparaison

La lecture en parallèle des textes français et de la législation locale amène de fait à procéder à des évaluations. Au-delà d'une telle lecture qu'en est-il de la mise en forme dans l'action ? Une part de ce travail concret se révèle dans la formation professionnelle et les enseignements dispensés à l'École pratique d'administration municipale. La création de cette école est intéressante à plusieurs égards. Il est possible d'y voir une suite à des idées et projets lancés dans les années 1900 à Strasbourg dans un contexte où de nombreuses villes allemandes se soucient de former ou de relever les compétences de leurs employés²⁶. Mais elle répond en outre, plus directement, à la pression et aux efforts du personnel communal alsacien-lorrain qui, à la fin des années vingt, exprime ses revendications sous une forme nouvelle : la stabilité passe par la formation professionnelle. Caractéristique complémentaire, cette école est conçue par les autorités nationales et locales comme une occasion de préparer et de former ces mêmes employés au système français. Cette institution est largement inspirée de l'École nationale d'administration municipale (sise à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris²⁷) mais, dans le contexte historique et géopolitique alsacien-lorrain, elle prend une signification particulière.

Le souvenir des projets conçus mais non aboutis au début du siècle ne peut plus être très vivant, même s'ils sont de temps à autre évoqués dans le journal des employés municipaux. Ses lecteurs sont en revanche régulièrement



25. *Loi municipale locale d'Alsace et de Lorraine* avec annexes, textes annotés et mis à jour, 2^e éd., 1935. (1^{re} éd. 1927), publiée par l'Union des employés communaux de carrière d'Alsace et de Lorraine. Outre le fait curieux de ce droit entré dans la confidentialité, il faut remarquer les difficultés et les tensions que la situation crée entre la préfecture et la municipalité de Strasbourg. La lettre du maire au préfet en date du 31 janvier 1925 est révélatrice : « C'est un fait incontestable qu'il est difficile de s'orienter dans la législation existante ». Il faudrait disposer « d'un recueil intégral des textes introduits ou réintroduits depuis l'armistice qui pourrait éventuellement comprendre les textes des dispositions locales maintenues en vigueur [...] C'est à lui [au Gouvernement] qu'il appartient de fournir aux administrations qui relèvent de son autorité les moyens de travail nécessaires ». Archives municipales de Strasbourg (AMS). Division centrale, 7/38.

26. Documentation sur les écoles d'administrations de diverses villes (entre 1903 et 1916), AMS. Division centrale. Service du personnel 65/346 et 66/352. Une petite dizaine d'articles porte sur ce sujet dans *ELG* entre 1908 et 1914.

27. Avec l'École des hautes études urbaines, cette école forme l'IUUP. Sur cette dernière voir R. Baudouï, « La naissance de l'École... », *op. cit.*

28. Sur la formation vue d'Alsace-Lorraine des employés communaux en France comme en Allemagne : « Zur Frage der Rekrutierung und beruflichen Ausbildung der Gemeindebeamten », *EC*, n° 18, 1927, pp. 279-280 ; « Weiteres zum Beamtenausbildungsbestreben », *ibid.*, n° 24, 1927, pp. 297-299 ; « Städtische Beamte und Angestellte in Deutschland », *ibid.*, n° 17, 1930, pp. 208-211.

29. Pour la recherche, la connaissance des institutions françaises et allemandes, de leurs origines et de leur développement depuis le début du siècle exigerait l'identification de facteurs qui vont de l'organisation municipale à l'organisation scolaire en passant par la définition et l'institutionnalisation de champs disciplinaires, tel celui des sciences administratives. Voir la thèse en cours de Renaud Payre (IEP-Grenoble) sur les sciences municipales, les institutions de formation et les politiques locales. Sur l'École de Strasbourg voir aussi AMS. Division centrale, service du personnel 66/354.

30. « L'école pratique d'administration de Strasbourg », *Revue internationale des sciences administratives*, n° 6, 1933, pp. 264-266.

31. M. Lindauer, « Les entreprises locales d'économie mixte », *EC*, n° 7, 1933, p. 104 ; M. Trolley de Prévaux, « La législation de l'électricité », *ibid.*, n° 16 à 20, 1934. Les articles issus de la sphère municipale sont à distinguer de ceux qui sont écrits par des fonctionnaires de l'État (en particulier ceux de la préfecture).

32. *Fédération nationale du personnel des services publics. Congrès de Toulouse, 1927*, pp. 179-180. Le règlement

informés des activités des diverses écoles allemandes, en particulier celles du réseau de l'Académie administrative installée à Berlin depuis 1919²⁸. Dans ce journal, il n'est pas question de l'école jumelle de Lille et ni de l'école de Paris avant 1928²⁹. Dans les années trente, l'école strasbourgeoise est présentée aux spécialistes de sciences administratives comme un lieu de formation à des particularités régionales³⁰. À l'échelle locale, elle fait figure de projet partagé, croisant une stratégie d'intégration républicaine – le préfet y apporte tous ses soins – et une stratégie professionnelle, de constitution et de reconnaissance de compétences.

Dans le corps enseignant de cette école, la comparaison a ses spécialistes. Ce sont d'abord les professeurs de droit qui assurent les cours magistraux. Ce sont ensuite les professionnels locaux – exerçant dans les municipalités, les sociétés d'économie mixte, les services de l'État, à la Préfecture – qui sont chargés des conférences. Dans leurs interventions, ces professionnels soulignent des différences de tous ordres, par exemple dans la philosophie générale du droit et des institutions : ainsi la loi française est-elle énumérative alors que la loi locale ne fait que poser des principes ; ce que les textes ne prévoient pas, le droit français s'y oppose tandis que le droit local le permet³¹. Par ailleurs, comme il n'y a pas de réglementation spéciale locale sur la participation des communes aux entreprises privées, on a recours au droit privé. Autre différence qui sera reprise par des élus locaux pour appuyer une argumentation politique lourde de sens : il y a dans le droit local et de manière générale dans la législation des États du Reich « une confiance dans les capacités des organismes publics à s'occuper utilement de la gestion d'une entreprise », confiance qui n'existe pas côté français. Des remarques similaires sont formulées à la suite des deux décrets de 1926, textes qui pour l'un envisage les possibilités de l'intervention économique

des municipalités et pour l'autre a trait à la «déconcentration et à la décentralisation». Très attendus par le personnel communal du reste de la France – la reconnaissance des régies municipales a un caractère «révolutionnaire» pour la Fédération nationale du personnel des services publics³² – ces décrets déçoivent les employés d'Alsace-Lorraine. Dans *L'Écho des communes*, on relève «toujours le même manque de confiance des instances de l'État [...] qui craignent que les communes n'abusent de leur liberté»³³.

De ces quelques éléments tirés de leurs conférences, on constate que les professionnels locaux transmettent ce qu'ils ont eux-mêmes dû apprendre tant au plan des règles de droit qu'en ce qui concerne la culture de l'action publique. Ils disent comment ils ont lu les textes français, ce qu'ils en ont saisi et par quelles opérations ils ont pu se les approprier. Ils disent en outre ce qu'ils ont compris du contexte et des représentations par rapport auxquels ces textes prennent sens. De l'effort fait pour s'adapter – notamment par la comparaison – ils tirent un enseignement et une recommandation: le premier permet d'éclaircir la différence entre les deux systèmes, la seconde décrit pour leurs jeunes collègues la manière dont il convient à présent d'agir.

À propos des contenus et contextes institutionnels, le secrétaire général de la mairie de Strasbourg expose les particularités qui lui paraissent «les plus importantes et les plus matérielles»³⁴. On retiendra, des divers points développés dans ses conférences, une double opposition qui touche à la manière dont les rapports entre le politique et le territoire sont institués. La première différence signalée est la distinction que la loi locale opère entre petites et grandes communes. Cette différence, inscrite dans la constitution prussienne, est capitale: elle a toute une série d'effets, sur la nomination des maires et adjoints, l'étendue des attributions municipales, la désignation des

fonctionnaires investis de ce que l'on appelle, côté français, la tutelle (entre préfet et sous-préfet). Si la loi de 1884 fait, elle aussi, des distinctions, ce n'est pas entre les communes, ce que le principe d'égalité et l'unité des institutions ne supporterait pas, mais selon la matière traitée et ce qui en découle, la hiérarchie des compétences de l'autorité de tutelle³⁵.

Ces deux conceptions du territoire, des compétences qui leur sont associées et de leur articulation sont à replacer dans des contextes qu'il nous faut rappeler. Elles découlent du développement de l'urbanisation et des représentations qui dominent dans les deux pays, selon que ce développement est entretenu voire désiré comme en Allemagne ou qu'il est redouté comme en France. La conception française s'appuie sur un avis du Conseil d'État qui, en 1832, a repoussé un projet de loi proposant d'attribuer le nom de ville aux agglomérations de plus de 2000 âmes. Encore dans les années 1900, l'administration française s'appuie sur cet avis et se dit incompétente pour déterminer la distinction entre «villes» et «communes». Elle ne reconnaît que ces dernières, ceci au motif que «lorsque le mot *ville* est employé dans la législation, c'est, Paris excepté, sans impliquer aucune différence dans les caractères et les attributions de l'autorité, entre les lieux auxquels s'applique cette locution et les autres communes»³⁶. Motif dont on peut faire l'hypothèse qu'il paraîtrait dérisoire aux édiles des villes allemandes, compte tenu de leur puissance, de leurs appareils administratifs³⁷, de leurs réseaux et instances représentatives (les *Städtetag* aux niveaux régional et national).

Liée à la précédente, la seconde différence soulignée par le secrétaire général de la ville de Strasbourg, concerne les rapports des municipalités avec «l'autorité supérieure». Selon lui, deux termes définissent ce que l'on attend de cette autorité. En France, il est question de «tutelle», tandis qu'en Alsace-Lorraine à



d'administration publique paru le 17 février 1930 modère cet enthousiasme. En effet, selon ce règlement, le préfet a la haute main sur l'organisation des régies et consulte pour avis les chambres de commerce et d'agriculture. *Ibid.*, *Congrès de Lille*, 1930, p. 28.

33. X.B., « Encore la réforme administrative », *EC*, n° 4, 1927, pp. 51-52.

34. M. Grasser, « De l'organisation municipale et des services municipaux », *ibid.*, n° 6, 1932, pp. 82-84 ; « Particularités du régime municipal local en Alsace et en Lorraine », *ibid.*, n° 8 à 14, 1935, pp. 95-97, 107-109, 120-122, 141-144 et 185-187.

35. Le statut de « grande commune » est reconnu de plein droit pour les villes de plus de 25 000 habitants mais toute municipalité peut l'obtenir (les procédures varient selon l'importance des communes). En Alsace-Lorraine, on compte avant guerre 21 « grandes communes » mais 4 seulement ont effectivement plus de 25 000 habitants. Le statut de « grande commune » est considéré comme un « privilège ». J. Fonlupt-Espéraber, « Le droit municipal de l'Alsace... », 1922, *op. cit.*, pp. 484-485. Les petites communes sont administrées selon des règles voisines de celles de la loi de 1884 et du décret de décentralisation de 1926.

36. « Caractères distinctifs des villes et communes », *Revue départementale. Organe des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des services publics départementaux*, 1908, p. 75.

37. W. Hardtwig, « Großstadt und Bürgerlichkeit... », *op. cit.*, pp. 33 et 59-60.

38. En schématisant, on pourrait dire – cela s'applique à d'autres matières – que le texte local est conçu pour que la commune puisse faire, tandis que la loi française est conçue pour que la tutelle puisse contrôler. Comme le rappelle M. Grasser, les deux législations ont aussi des points communs puisqu'elles puisent à la même source, la loi de 1837 : assurer l'égalité des administrés, préserver l'unité administrative, etc.

39. M. Bourjol, *La Réforme...*, *op. cit.*, p. 18.

40. Lettre du commissaire général au préfet du 2 novembre 1922. AMS, Division centrale, 3/17. Voir les réactions des élus à la conférence du 23 novembre 1922, « Pour la loi municipale locale », *EC*, n° 24, pp. 360-364.

41. *Rapport présenté sur les travaux de la commission des lois administratives au sujet de l'introduction de la loi du 5 avril 1884*, Strasbourg, Imprimerie Alsacienne, 1923.

42. *Ibid.* pp. 5-6 et chap. XVII. En ce sens l'article cité de J. Fonlupt-Espéraber est une comparaison strictement

l'image des autres États allemands, on parle plus volontiers de « surveillance ». La première s'étend de manière indifférenciée à toutes les municipalités tandis que la seconde se module selon qu'il s'agit de petites ou de grandes communes. Le fait urbain et la consistance politique qui lui est donnée réapparaissent comme des facteurs de différenciation.

Ces différences générales sont problématiques pour le personnel communal dans la région. Elles se déclinent en effet en modalités d'action et prennent des formes concrètes dans le travail quotidien. Elles touchent par exemple aux marchés publics : le gré à gré était d'un usage fréquent et large avant 1918 alors que du côté français, la mise en adjudication prévaut – soit une démarche longue supposant une enquête, une expertise, etc. Le principe du moins-disant prévaut côté français ; il est toujours possible côté alsacien-lorrain de choisir entre les trois moins-disants pour avoir une plus large maîtrise sur les travaux à effectuer. De manière générale, la législation française est extrêmement pointilleuse en ce qui concerne la conduite des travaux communaux, en particulier sur les approbations préfectorales³⁸. Sans parler des conditions dans lesquelles peut s'effectuer une concession de services municipaux. Tous ces écarts sont significatifs de la plus ou moins grande marge de manœuvre dont disposent les municipalités. Ce qui n'est pas sans conséquence sur le travail de leur personnel.

Les différences sont encore plus tangibles dans le fonctionnement concret et quotidien des organisations municipales sur lequel nos informations sont indirectes mais néanmoins significatives. Il en est ainsi de la vitesse des décisions prises et des approbations obtenues, du rythme des sessions du conseil municipal (aussi nombreuses que l'exigent les affaires de la commune en droit local, limitées à quatre par an selon la loi de 1884), ou encore de la présence continue d'adjoints au maire qui,

comme des professionnels, se consacrent complètement aux affaires communales et qui sont rémunérés pour cela. Ce sont autant de conditions déterminant l'espace-temps du travail quotidien. Tout cela peut expliquer que les employés municipaux ne soient pas avares de termes simples et de comparaisons rapides pour qualifier le système français qu'ils croient connaître : rigidité, formalisme, retard, tracasseries, paperasserie. Ces critiques ne sont cependant ni spécifiques ni nouvelles. Dès le début des années 1900, la bureaucratisation des services municipaux des villes allemandes était attaquée dans des termes identiques, mais elle était alors vue comme la conséquence de l'exclusion des questions politiques du champ municipal.

Stratégies d'experts et arguments du politique

L'administration française n'a pas manqué d'évoquer les « privilèges exorbitants » des villes des départements recouvrés. Pour cette administration, l'introduction de la loi de 1884, au-delà de toute considération sur ses qualités ou ses défauts, fait figure de principe. Que certaines communes aient des « privilèges » par rapport à d'autres n'est guère soutenable : la Révolution en a une fois pour toutes « fait table rase », pour reprendre la formule de Maurice Bourjol³⁹. Le fait renvoie à l'histoire de l'organisation de l'État et ne saurait soutenir de contradiction sans remettre en cause l'édifice entier de la Constitution française. C'est d'ailleurs en arguant de ce motif que certains députés veulent accélérer l'unification législative. En fait, dans le contexte du début des années vingt, cette unification se fait à petits pas. En diverses occasions, le Commissariat général d'Alsace et de Lorraine veut hâter l'introduction de la législation. À cette fin, des enquêtes sont menées pour tester la sensibilité des élus sur des questions apparemment séparées : la construction du

budget, les matières sur lesquelles la tutelle doit s'exercer, etc. Mais, à chaque tentative, c'est l'étendue des compétences des municipalités qui est en jeu. Les protestations font alors suite aux protestations⁴⁰.

En première approche, la faisabilité de cette unification apparaît difficile sinon au plan politique du moins au plan pratique. C'est l'obstacle que rencontre la Commission des lois administratives constituée par l'arrêté du 25 janvier 1920 du Commissaire général, commission créée en vue de l'introduction de la loi de 1884⁴¹. Rendu près de trois ans plus tard, le rapport de cette commission de juristes est le résultat d'une expérience comparative au sens où la comparaison a là aussi un objectif pratique : introduire la législation française. Dans cette étude, on trouve le même départ entre la partie analytique qui pose de façon détaillée et prétendument « scientifique » les termes respectifs des deux lois et la partie opérationnelle (dernier chapitre) qui apporte des justifications au projet d'introduction partielle de la loi de 1884 en Alsace-Lorraine⁴², justifications dont les auteurs ne méconnaissent pas la force polémique. La thèse essentielle de ce rapport s'appuie sur le principe général de « l'équilibre des pouvoirs » entre liberté municipale et contrôle gouvernemental. Selon cette thèse, le contrôle passait durant l'annexion allemande par le pouvoir de nomination qu'exerçait le Gouvernement sur le choix des bourgmestres ; ce pouvoir disparaissant avec l'introduction du droit électoral, la tutelle préfectorale doit être institué pour faire contrepoids.

En ce qui concerne les élus locaux, la pratique de la comparaison vise à augmenter – ou à défaut à maintenir – leurs capacités d'exercice du pouvoir. Pour cela, ils emploient diverses techniques. Par exemple la démonstration rétrospective et la mise en valeur des réalisations alsaciennes et lorraines lors des expositions, des foires, des congrès. Ainsi à l'occasion de l'exposition du centenaire de la



académique et juridique (chargé de cours à la faculté de droit, l'auteur est aussi secrétaire général du Bas-Rhin).

43. Circulaires du maire des 29 août et 15 septembre 1922, AMS, Division centrale 47/372

44. J. C. Richez *et al.*, *Jacques Peirottes...*, *op. cit.*
J. Peirottes prendra ensuite un mandat de député.

45. Commentaires sur le projet de l'Association des maires de France 29 août 1922, AMS, Division centrale 3/17.

46. *Rapport présenté sur les travaux...*, *op. cit.*
Gaston Jèze porte le même avis sur la loi de 1884.
R. Baudouï, *La naissance de l'École...*, *op. cit.*, p. 81.

47. Ce présupposé apparaît tout au long du *Rapport présenté sur les travaux...*, *op. cit.*
Les termes en sont repris et combattus dans diverses interventions de J. Peirottes. Par exemple, lettre circulaire « Le Maire de la Ville de Strasbourg à Monsieur le Maire de... », s.d. (nov. 1922), AMS, Division centrale 3/17.

48. « Réponse de la ville de Strasbourg au rapport présenté sur les travaux de la Commission des lois administratives », du 18 juillet 1923, AMS, Division centrale, 3/17.

49. J. Fonlupt-Espéraber, « Le droit municipal de l'Alsace... », 1923, *op. cit.*, pp. 3-4.

50. Ces pratiques de la collégialité sont rappelées dans un livre de souvenirs d'un ancien adjoint au maire, Alexandre Dominicus, *Strassburgs deutsche Bürgermeister Back und Schwander 1873-1918*, Frankfurt-am-Main, M. Diesterweg, 1939.

51. « Réponse de la ville de Strasbourg... », *op. cit.*, pp. 5-6.

52. *Ibid.*, pp. 8 et 30-32.

53. W. Hardtwig, « Grossstadt und Bürgerlichkeit... », *op. cit.*, p. 47. La formule qualifie la politisation progressive de l'auto-administration.

naissance de Louis Pasteur, la municipalité strasbourgeoise veut non seulement montrer tous les développements qu'ont connus les services strasbourgeois depuis 1870 mais aussi faire apparaître le « haut niveau de compétences » atteint par ces services. Selon les intentions explicites du maire de Strasbourg, il s'agit de montrer la qualité des réalisations et du même coup la valeur des principes contenus dans la loi de 1895 qui laissent les municipalités libres de s'engager dans des entreprises économiques et qui leur permettent de la sorte d'assurer, comme elles l'entendent, le bien-être des citoyens: l'exposition affiche *a contrario* tout ce que les communes françaises n'ont pu réaliser du fait des limites posées par la jurisprudence du Conseil d'État⁴³. D'où l'ampleur et le soin particulier apportés par la municipalité à cette exposition, à sa préparation et à la mise en scène des réalisations strasbourgeoises. La comparaison devient un spectacle et à cet égard elle semble avoir rempli son office. Elle s'appuie, elle aussi, sur les ressources de la science – W. Oualid est appelé comme garant des données statistiques – et, dans une perspective d'utilité immédiate, elle permet de justifier le budget de la municipalité et un niveau de dépenses qui effraie le préfet.

L'autre voie empruntée par les élus locaux alsaciens et lorrains est de construire leur défense sur le témoignage de leurs expériences passées. Dans cette affaire, ils ont à leur tête le maire de Strasbourg, Jacques Peirottes, ancien conseiller municipal entre 1902 et 1908 mais aussi ancien député au Reichstag⁴⁴. Si, durant les premières années d'après guerre, Strasbourg fait exception en Alsace quant à sa couleur politique, on note au-delà des clivages un souhait commun de la part des élus de voir maintenus tous les avantages de l'existant. Ils créent un journal bilingue (la *Revue communale d'Alsace et de Lorraine*), font jouer leur ancienne association, la Conférence des maires d'Alsace et de Lorraine (le *Städtetag* régional regroupant les 21 maires des grandes

communes) et s'opposent en bloc, en 1922 et 1923 notamment, aux tentatives d'introduction de la loi générale, tentatives qualifiées par eux « d'attaques ». Ils mobilisent ensuite les élus des autres départements français, en mettant à l'ordre du jour des congrès des maires la question de la réforme de l'organisation municipale en France et en faisant formuler à ces occasions des vœux visant à préserver la législation locale. Dans ces congrès, où le travail comparatif est probable, mais reste à révéler, certains saluent les projets de réforme en cours, tel le projet Chautemps qui circule en 1922. Mais pour J. Peirotès, qui reprend en cela le commentaire d'un de ses chefs de service, il n'y a rien dans ce texte qui mérite le qualificatif de « réforme »⁴⁵.

Pour les maires des grandes communes, l'essentiel est de préserver la liberté laissée aux municipalités par le texte local, autrement dit de continuer à exercer selon le régime prescrit par ce texte, tout en étant élu démocratiquement, c'est-à-dire en bénéficiant de la légitimité de l'élection. Selon eux, la loi de 1895 doit être conservée dans son intégralité jusqu'à l'adoption d'une loi française qui aurait des « avantages supérieurs ». Leur argumentation est simple : l'application en Alsace-Lorraine de la loi de 1884 serait un contresens car « tout le monde reconnaît qu'elle est dépassée ». Une telle appréciation n'est pas partagée et bien des juristes voient de grandes qualités à cette loi⁴⁶. Mais pour les élus, la thèse la plus dure à combattre découle du principe de « l'équilibre des pouvoirs », qui revient à dire que le Gouvernement allemand n'a accordé l'autonomie aux communes que parce qu'il était sûr des maires⁴⁷.

À cette interprétation, J. Peirotès répond sur deux plans⁴⁸. D'une part, cette façon de voir donne au maire — bourgmestre — une importance qu'il n'avait pas car, dit-il, dans le régime local la pratique du pouvoir municipal était collégiale. Cette affirmation ne

correspond pas aux termes de la loi locale, qui ne diffère pas là-dessus de la loi française, mais correspond à des pratiques courantes en droit allemand, sous la forme dite du « magistrat »⁴⁹. La défense de J. Peirotès s'appuie donc non pas sur le texte mais sur le souvenir des pratiques strasbourgeoises au début du siècle, pratiques qui découlent des façons ordinaires de faire, ainsi que de la situation particulière du bourgmestre, de ses adjoints et des relations contractuelles qu'ils ont avec le conseil municipal élu⁵⁰. Cet écart entre le formel et le réel éclaire le propos de J. Peirotès lorsqu'il déclare : « La part prise par le Gouvernement dans la nomination des maires et des adjoints [n'avait] nullement l'importance qu'on veut lui accorder aujourd'hui »⁵¹. » Derrière les textes et leur lettre qui sont seuls connus des juristes, il y a des pratiques et des construits collectifs que la loi ignore et qui installent à différentes échelles un « équilibre des pouvoirs » dont seuls les anciens élus peuvent témoigner.

L'autre aspect de la réponse de J. Peirotès est moins explicite. Selon lui, au regard de la loi de 1884, la tutelle « influence d'une manière décisive la gestion financière des communes » et donc leurs décisions et leur action. Que peut être alors la portée réelle de la liberté donnée d'élire les maires et la portée de la responsabilité de ces derniers à l'égard de la population⁵² ? Mettant « l'équilibre des pouvoirs » au rang des principes abstraits, l'élu de Strasbourg reprend ici un point de vue politique très largement adopté avant 1914 dans les municipalités allemandes, point de vue que W. Hardtwig appelle « l'expertise pragmatique »⁵³. Ce point de vue éclaire, là encore, l'affirmation selon laquelle l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi électorale « n'a pas changé la situation réelle, autant qu'on pourrait le croire ».

La leçon de pragmatisme va plus loin. Dans un long rapport, détaillant l'ensemble des caractéristiques du système local, à la fois tel



54. Rapport novembre 1922, AMS, Division centrale, 3/17.

55. Parmi les nombreuses interventions de J. Peirottes, voir par exemple celle qu'il fait au XVII^e congrès de l'Association des maires de France en 1927, *EC*, n° 1 à 3, 1927, pp. 3-5, 17-19, 33-35.

56. Rapport novembre 1922, AMS, Division centrale, 3/17.

57. « Remarques de l'administration municipale de la ville de Strasbourg concernant le Rapport du Commissariat Général de la République, présenté à la séance de la Commission d'études des impositions départementales et communales du 12 août 1922 », *RCAL*, n° 19-20, 1922, pp. 241-244. Lettre du commissaire général de la République au préfet du Bas-Rhin du 2 novembre 1922 et discours de J. Peirottes à la conférence des maires d'Alsace-Lorraine du 23 novembre 1922 parus dans : « Pour la loi municipale », *EC*, n° 24, 1922, pp. 360-364. Décret « égalisant les charges » du 12 février 1924 (*JO* 13 juin 1924) AMS, Division centrale, 3/17; W. Oualid, « Les finances locales... », *op. cit.*

58. J. Peirottes, « Discours au Congrès de la Fédération des maires de France », *EC*, n° 12, 1923, p. 211.

59. « Réponse de la ville de Strasbourg... », *op. cit.*, pp. 29 et suiv.

60. *Ibid.*, p. 31. Du fait de l'absence d'instance permettant la voie contentieuse (le Conseil d'État en France), les recours pour les employés municipaux, les contribuables comme pour les conseils municipaux passent par la voie administrative hiérarchique.

61. Bernd Wunder « "Verwaltung", "Bürokratie", "Selbstverwaltung", "Amt" und "Beamter", seit 1800 » in O. Brunner et R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1992, t. VII, p. 80.

62. Sur les fondements du système local européen, voir M. Bourjol, *La réforme...*, *op. cit.*, pp. 39-41. Du point de vue allemand, il est question de « partenariat » entre l'État et la commune, W. Hardtwig, « Großstadt und Bürgerlichkeit... », *op. cit.*, p. 62.

63. B. Wunder « "Verwaltung"... », *op. cit.*, pp. 83-84.

qu'il est écrit et tel qu'il a été vécu, J. Peirottes éclaircit trois questions essentielles⁵⁴. En premier lieu, la distinction établie par la loi de 1895 entre petites et grandes communes, si elle a un intérêt fonctionnel – alléger les formalités, ne traiter que les vrais problèmes – a aussi un caractère politique. En différenciant deux situations de fait et deux statuts, un statut de « mineur » – en quelque sorte la règle générale de l'organisation municipale en France – et un statut de « majeur » qui permet aux grandes communes alsaciennes et lorraines de « gérer elles-mêmes leurs affaires »⁵⁵, J. Peirottes désigne l'horizon idéal de l'autonomie des grandes villes, à partir de leurs supériorités intellectuelles et morales (la *Grossstadt*). En 1922, dans une formule inacceptable pour les oreilles françaises, le maire de Strasbourg déclare que chaque grande commune devrait pouvoir être « un État dans l'État »⁵⁶.

En second lieu, en ce qui concerne les finances, sujet éminemment délicat après guerre, J. Peirottes rappelle que le régime local s'est organisé sur un système de registres et de domaines de dépenses qui n'est en rien équivalent au système des communes françaises. Si l'imposition est plus lourde, elle répond, selon J. Peirottes, à des prestations (tels les frais de l'enseignement public) et des engagements (pour Strasbourg les travaux du port, le déclassement des fortifications) que les autres villes françaises ignorent. Autrement dit, comme l'a signalé W. Oualid, autant le système fiscal que la structure des finances et l'étendue des compétences et des charges rendent les situations incomparables. De ce fait, là où l'administration va voir des risques d'inégalité, la municipalité strasbourgeoise aura deux réponses: l'une technique qui consiste à souligner des différences de méthode dans l'appréciation de l'état des finances et l'autre à caractère politique, déjà formulée par W. Oualid et d'autres avec lui, qui en appelle aux responsabilités de l'État⁵⁷.

J. Peirottes et, à travers lui, les élus alsaciens et lorrains donnent ainsi à voir la conception

qu'ils ont de la loi de 1895 comme d'un ensemble de dispositions écrites ou implicites – fondées sur la « confiance » – ensemble que l'on ne peut démembrer, au risque de mettre en cause la cohérence du système social et politique mais aussi le développement des villes. Cette défense fait ressortir les enseignements d'une pratique municipale active, orientée sur l'offre de services urbains et non sur la seule recherche d'équilibre budgétaire : une politique d'organisation du marché urbain. Dans cette perspective qui fait écho à la situation et aux manières de faire d'avant-guerre, la meilleure administration publique n'est pas celle qui dépense le moins, mais celle qui « est à même de déployer les forces relativement plus productives moyennant les ressources relativement les moins considérables »⁵⁸. La question comptable ou de « saine gestion » ne prend alors sens que prise dans le champ de l'action publique locale et par rapport à un souci d'efficacité. Un seul critère permet l'évaluation : le rapport des résultats aux visées de la décision prise.

Enfin on retiendra de ce plaidoyer l'argument des compétences. J. Peirotès dénie toute compétence technique aux services préfectoraux en ce qui concerne le contrôle les grandes communes⁵⁹. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des affaires municipales, que ce soit du fait de la distribution des rôles dans l'économie locale (les modalités de l'économie mixte) ou en raison du développement des services et des moyens de les financer, les municipalités sont les seules à pouvoir surveiller le bon fonctionnement de toutes leurs activités. Dès lors elles doivent organiser entre elles cette surveillance (on songe au *Städte tag* local sans que J. Peirotès ne l'évoque). Quant au contrôle du Conseil d'État, instance inconnue dans le Reich allemand, J. Peirotès lui préfère le jugement des urnes⁶⁰. Cette résistance aux conceptions françaises de l'État et de son fonctionnement met en évidence la frontière fort imprécise qu'il y a entre l'ordre de

l'administratif et l'ordre du politique. L'expérience comparative des élus alsaciens et lorrains se situe probablement dans l'apprentissage de cette zone imprécise et de ces flottements.

Que faut-il finalement entendre par « auto-administration » (*Selbstverwaltung*) et la fierté avec laquelle le mot est utilisé ? L'usage du terme fait en réalité problème parce qu'il connote l'exercice d'une « liberté » et d'un pouvoir qui reste à délimiter. Il porte en lui la nostalgie d'une administration des origines, d'une « administration authentique »⁶¹ où, en termes juridiques, « la commune est l'expression du droit naturel des habitants de se réunir pour gérer leurs affaires ». Cette façon de voir consacre la reconnaissance d'un domaine d'action propre aux municipalités, à côté d'un domaine d'activités déléguées par l'État⁶². On admet aujourd'hui que l'auto-administration n'a rien à voir avec la « décentralisation », mouvement qui octroie des pouvoirs et selon lequel la liberté d'action ne vient pas de la « base » mais descend du « sommet ». Ce n'est pas non plus le *self-government* anglais où l'administration communale et l'administration d'État sont bien séparées. Cependant tout au long du XIX^e siècle, ces mots (en allemand mais aussi en français) se cherchent dans un jeu à la mesure des pouvoirs qui sont en cause. Ainsi dès le début du siècle, la confusion entre *Selbstverwaltung* et *self-government* est-elle entretenue à des fins politiques par le baron von Stein pour faire passer dans les faits l'idée que le pouvoir parlementaire et l'autorité administrative ne doivent pas être séparés ; c'est l'argument choisi par lui pour s'opposer à la dangereuse représentation nationale née de la Révolution française⁶³.

Lorsque J. Peirotès utilise la formule : « on gouverne de loin, on administre de près »⁶⁴, que veut-il signifier ? Il rend compte de l'univers de références et de pratiques qui est le sien et où le municipal est un champ administratif englobant tout, sauf le politique. Cela



64. Conférence des maires d'Alsace et de Lorraine du 23 novembre 1922. AMS, Division centrale. 3/17.

65. « Réponse de la ville de Strasbourg... », *op. cit.*, p. 20. Le fait remonte à l'avant-guerre : A. Z. « Ist die Gemeindeverfassung für Elsass-Lothringen reformbedürftig, insbesondere in Rücksicht auf die Gemeindebeamten? », *ELG*, n° 4, 1910, p. 53.

66. Brian Ladd, *Urban Planning and Civic Order in Germany, 1860-1914*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990, pp.13-20. Sur cette approche du « local », il y aurait des analyses à mener à propos du local comme « entre-soi » et comme « objet » (au sens développé par la recherche urbaine française dans les années 1970). Il en serait de même, dans le champ de la philosophie politique, sur les conceptions en France et en Allemagne concernant les modes d'articulation entre l'origine du pouvoir politique et son exercice.

67. « Réponse de la ville de Strasbourg... », *op. cit.*, pp. 14 et 31.

68. Le Conseil d'État a peu à peu précisé le sens de ce que l'on appelle « les affaires municipales ». Dans le régime local, c'est la pratique administrative qui en a défini le champ. Selon les juristes français, cet état de choses montre à quel point « la porte est mal fermée », *Rapport présenté sur les travaux...*, *op. cit.*, pp. 53-58.

69. Si en français « urbanisme » reste une notion floue dans les années vingt, les termes allemands « *Städtebau* » ou « *Kommunalwissenschaft* » sont mieux et depuis plus longtemps fixés. Cela tient autant à des histoires urbaines différentes qu'aux structures des deux langues et aux opérations de dérivations néologiques qu'elles permettent. Voir sur de tels malentendus, les réponses en français et en allemand des différents services de la ville de Strasbourg à la question du maire de savoir s'il serait opportun de créer un institut d'urbanisme. AMS, Services municipaux, 49/241 à 49/243.

70. Les qualificatifs utilisés à propos de chacune des deux lois sont répartis de telle sorte que celle de 1884 est plus « démocratique », celle de 1895 plus « moderne ». Le qualificatif de « libéral », très ambigu, est utilisé tantôt pour l'une tantôt pour l'autre ; voir la « Réponse de la ville de Strasbourg... », *op. cit.*, pp. 54-55.

n'empêche pas le maire de Strasbourg comme le personnel communal de toujours associer l'auto-administration, le développement urbain et le progrès⁶⁵. Du coup, de la même façon que dans le contexte du Reich, les affaires locales sont vues comme relevant de la compétence de gestionnaires et le politique est cantonné au Parlement (comme il l'était au Reichstag). Celui-ci évolue sans lien ni écho avec la scène municipale. Les affaires locales sont administrées par une élite, qui est formée non plus selon les critères de l'éducation et de la propriété (*Bildung und Besitz*) mais dans l'esprit gestionnaire. C'est donc une administration à la fois moderne et fermée sur elle-même : elle reste soumise au respect des traditions de l'entre-soi, de l'*Untersich*⁶⁶.

Autres dimensions de la comparaison

À travers ces trois formes d'expériences comparatives et de leurs visées si différentes, des experts, des employés et des élus, on a entrevu deux systèmes qui de cause en cause donnent à voir deux édifices ayant leurs fondements et leur fonctionnement propres. Comme ces quelques lignes ont tenté de le montrer, ce travail comparatif présente deux caractéristiques liées entre elles. D'abord, ce n'est pas un travail spécialisé dans un domaine particulier qu'il soit juridique, financier ou économique ; c'est un travail transversal qui relie ces univers hétérogènes. Ensuite il a un objectif pratique, politique ou gestionnaire. La confrontation directe des « acteurs comparants » avec les contextes de ces systèmes, dans leur complexité et dans leurs transformations, fait découvrir – met à découvert – ces systèmes. La polémique est, elle aussi, révélatrice, bien qu'elle soit moins directement en prise avec la réalité dont il est question. C'est ainsi qu'aux attentes du Commissariat général d'Alsace et de Lorraine sur des points précis concernant divers aspects de la tutelle, les élus locaux répliquent en traitant

de la cohérence interne des règles régissant l'organisation municipale locale et des pratiques qu'elle a permis de développer. Finalement, loin d'être une mise bord à bord, la comparaison découle de ce que dévoile la compétence d'agents qui sont en présence d'incohérences, d'incompatibilités, de problèmes à résoudre, de positions à défendre. Dans le cas étudié, le travail est comparatif parce qu'il y a enjeu et lutte. Les experts ouvrent des débats, les employés reconsidèrent leurs compétences et leur marge de manœuvre, les élus défendent leur autorité.

Les employés comme les élus – J. Peirottes le premier – traînent inévitablement avec eux des modes de penser acquis lors de l'annexion allemande et qui réapparaissent lorsqu'il leur faut analyser la situation, argumenter, se défendre. Il faut donc compter avec le poids des habitudes et l'inertie des institutions – ce qui n'est pas pour déplaire au chercheur qui trouve ainsi la matière de ses analyses. Lorsque les uns et les autres évoquent leur expérience, c'est – si on prend leurs propos au sérieux – en se référant à un ensemble construit de pratiques articulées entre elles et tirant leur sens d'un contexte historique donné. D'où, dans un nouveau contexte, l'apparition de toutes sortes de décalages, de désaccords ou d'interprétations qui nous paraissent parfois singulières. On en veut pour preuve la confusion fréquente entre auto-administration et liberté ou démocratie. Ou la définition même de la démocratie. Par exemple J. Peirottes apporte une défense molle – mais une défense tout de même – à la loi de 1895 en ce qui concerne la participation des citoyens les plus imposés aux conseils municipaux des petites communes, participation qui est une survivance du régime censitaire; et il ne voit dans la publicité des séances ou l'affichage des délibérations du conseil municipal que «paperasserie» et «formalisme»⁶⁷.

Cette question laisse deviner l'importance de l'enjeu que constitue le choix des mots, de

la langue, de la traduction, de l'interprétation. Il est difficile d'empêcher les malentendus sur les termes tels que : «décentralisation», «affaires municipales»⁶⁸, «urbanisme»⁶⁹ ou *Beamte*. On ne saurait être trop prudent lorsqu'il s'agit de mesurer la portée d'une définition ou d'une délimitation. La France présente finalement une uniformité très relative en ce qui concerne les pratiques municipales (il en est ainsi de la situation du personnel communal) tandis qu'en Allemagne certaines différences s'estompent avec le temps. Si les difficultés de la comparaison nous ont davantage intéressées ici, celles des échelles et de la généralisation (du local au national et inversement) ne sont pas moindres.

Quant à la culture municipale, ce à propos de quoi le travail comparatif s'effectue, elle peut être mieux appréhendée grâce à ce travail. Elle pourrait en effet être définie comme le résultat de l'entrecroisement : d'une fonction représentative (le maire ou le bourgmestre, son statut, son pouvoir), d'une relation à un gouvernement (les rapports avec l'autorité supérieure) et d'un champ de compétences (dans les services urbains). Vu sous cet angle, ce qui est dit de la culture municipale intègre aussi bien le point de vue juridique de «l'équilibre des pouvoirs» que celui du «développement urbain», tel qu'il est envisagé par le maire de Strasbourg. Si ces deux points de vue se sont croisés, c'est à l'occasion de lectures très différentes des organisations municipales; le débat que les protagonistes ont eux-mêmes explicitement ouvert, porte plus largement sur une problématique qui traverse tout notre siècle, soit les rapports – et non rapports – entre démocratie et modernité⁷⁰. À la lumière de ce débat de fond, une institution comme le Conseil d'État, qui n'a pas son équivalent en Alsace et en Lorraine, prend toute sa signification puisqu'il est à la fois «l'ami des communaux» et «l'ennemi des municipalités progressistes». À ce premier débat, entre démocratie et modernité, un second vient s'ajouter que

l'on a rencontré ici et là, celui des représentations que les sociétés française et allemande et les États ont de la ville et du pouvoir urbain. Ces deux débats sont autant d'objets bien cernés pour nos recherches comparatives.

Plus difficiles à constituer sont les objets issus des tâches pratiques et de l'expérience des « acteurs comparants ». Par exemple autour du terme de « confiance » qui à plusieurs reprises apparaît dans les propos des Alsaciens et Lorrains pour signifier les relations qu'ils ont connues – et qu'ils embellissent sans doute – de coopération entre les municipalités et l'autorité supérieure. J. Peirottes use du terme et considère *a contrario* qu'il y a quelque chose « d'indigne » pour les grandes communes à être sous la tutelle d'un préfet⁷¹. Si tout ceci prend sens grâce à l'analyse que l'on peut faire de la relation fonctionnelle qui caractérise le lien entre un bourgmestre et l'administration supérieure, on est aussi devant une question plus vaste, celle de l'imaginaire politique de l'*Untersich*.

Finalement, l'acteur comparant peut apporter par son travail une pertinence supplémentaire et des ouvertures à nos recherches comparatives. Ce que l'on peut tirer de ce travail revêt cependant une signification particulière. Car, tout le monde en conviendra, sa plongée dans les affaires courantes, ses expériences passées comme ses intentions ou ses attentes et tout ce qui l'environne et le contraint font de cet acteur – personne ou groupe – un témoin privilégié. Comme expert, employé ou élu, il est notre informateur. Mais parce qu'à un moment donné, ces pratiques quotidiennes ont été contrariées, il a perçu le trouble de cette situation, il y a réfléchi et il a agi en connaissance de cause⁷². Il est l'auteur principal du travail sur la différence. Dès lors, son acculturation constitue un troisième « système » qui dépend de ceux que la recherche comparative est censée traiter et qui les lie⁷³. Cela fait des archives qu'il nous laisse une source originale.



71. Courrier de J. Peirottes aux maires des grandes communes, 20 novembre 1922, AMS, Division centrale, 3/17.

72. Il y aussi la souffrance au travail comme en témoignent les lettres des employés strasbourgeois qui doivent apprendre le français et qui se font excuser par leurs supérieurs hiérarchiques qui eux écrivent en... allemand. AMS, Division centrale, service du personnel, 66/351.

73. Nous suivons ici les remarques critiques de M. Espagne, « Sur les limites du comparatisme... », *op. cit.*, pp. 112-121.