

Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942

In: Genèses, 41, 2000. pp. 143-163.

Résumé

■ Renaud Payre : Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 En avril 1942, Henri Sellier, maire déchu de Suresnes, écrit à Marcel Déat alors pressenti comme futur directeur des services du ministère de l'Intérieur. Ce document signé par un «théoricien-praticien» de l'administration permet de cerner les enjeux d'un projet de réforme municipale et d'exposer les vertus d'un municipalisme scientifique dont H. Sellier s'est fait le porte-parole tout au long de rentre-deux-guerres. La lettre envoyée au responsable du Parti national populaire offre surtout l'occasion à son auteur de reformuler son dessein au moment d'une redéfinition de la Révolution nationale.

Abstract

A Republic of Towns. Henri Sellier and the Municipal Reform in April, 1942. In April, 1942, Henri Sellier, the deposed mayor of Suresnes, wrote to Marcel Déat who was being sounded out about becoming the future head of services at the Ministry of, the Interior. The, document from the hand of a "theoretician-practitioner" of town administration brings out the issues involved in the municipal reform project and reveals the virtues of the scientific approach to municipal government for which H. Sellier had been the spokesman throughout the period between the wars. In particular, the letter sent to the head of the Parti national populaire gave its author an opportunity to reformulate his plan at the moment to redefine the national revolution/.

Citer ce document / Cite this document :

Payre Renaud. Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942. In: Genèses, 41, 2000. pp. 143-163.

doi : 10.3406/genes.2000.1655

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_2000_num_41_1_1655

Une république des communes

Henri Sellier

et la réforme municipale
en avril 1942

Renaud Payre



1. La copie de cette lettre d'Henri Sellier à Marcel Déat a été retrouvée dans les archives privées de son expéditeur, archives possédées par sa fille, M^{me} Darrieux Sellier. Je tiens à la remercier vivement de m'avoir donné accès à un tel fond archivistique.

2. La loi du 16 novembre 1940 impose que les maires des communes de plus de deux mille habitants soient désignés par le Gouvernement. Les édiles sont présentés comme devant être de véritables relais du pouvoir. Plus largement un « modèle autoritaire d'administration locale » voit le jour à partir de l'automne 1940. Voir Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français, l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997, pp. 229 et suiv. Sur la destitution des élus municipaux de la Seine et sur la nomination de 1 625 édiles par le Gouvernement entre 1941 et 1944, voir l'approche prosopographique de Michèle Rault : « Conseiller municipal sous Vichy : le cas de la banlieue de Paris (1941-1944) », *Revue historique*, vol. 258, n° 2, 1992, pp. 419-427. Des éléments sur la situation dans d'autres départements figurent dans l'enquête collective de l'Institut d'histoire du temps présent (CNRS) : Gilles Le Béguec, Denis Peschanski (éd.), *Les élites dans la tourmente. Du Front populaire aux années cinquante*, Paris, CNRS éditions, 2000.

3. Institut français d'histoire sociale, 14AS 185, *Journal* d'André Morizet, 13 nov. 1941.

4. M. Déat, « Réformes urgentes », *L'Œuvre*, 16 avr. 1942.

5. Cette présentation des propos d'H. Sellier sur la « réforme municipale » participe d'un travail de thèse portant sur l'élaboration d'une science de gouvernement local et le mouvement municipaliste dans la France de la première partie du vingtième siècle.

La scène se situe le jeudi 16 avril 1942. Le maire révoqué de Suresnes, Henri Sellier (1883-1943), retiré dans son bureau de la cité-jardin suresnoise, écrit à Marcel Déat (1894-1955)¹. Le matin même, il a lu, dans *L'Œuvre*, l'éditorial du chef du Parti national populaire. L'ancien maire est meurtri par ses diverses révocations et tout particulièrement par celle qui l'a éloigné de sa mairie en mai 1941², comme en témoigne la note que son ami André Morizet, sénateur maire de Boulogne-Billancourt, écrit dans son *Journal* après l'avoir rencontré en novembre quai des Célestins, siège de l'Office des habitations à bon marché :

« Vendredi j'ai vu Sellier au quai. Il a eu une petite attaque sans dommage mais c'est la seconde. Il est atteint. Perte de la mairie, perte prochaine de la direction de l'office HBM quand le nouveau Conseil Général sera nommé. Il ne sera de rien. Magny [Préfet de la Seine] l'a maintenant dans le nez ou bien il obéit, je ne sais pas. Mais il le révoquera de partout : de l'office, des syndicats intercommunaux. Lui enlever son travail, c'est le tuer. On aura sa peau je le crains³. »

Dépité par son inactivité, H. Sellier trouve dans l'article de M. Déat, alors directeur politique de *L'Œuvre*, une raison d'espérer retrouver bientôt son siège de magistrat municipal. Ce 16 avril, M. Déat a consacré son éditorial à la grande réforme administrative que le nouveau gouvernement Laval en voie de formation devrait, selon lui, mettre en œuvre. L'ancien professeur de philosophie, militant de la SFIO jusqu'en 1933, est convaincu de la nécessité de « remettre en place » les « maires qui ont fait leurs preuves quelle que soit leur origine politique »⁴. La réforme de l'État doit s'appuyer sur les conseils municipaux et il semble à cet ancien conseiller municipal de Reims « proprement insensé d'avoir sous prétexte d'autorité renforcée, enlevé toute initiative aux magistrats municipaux ». Il n'en faut pas plus pour réveiller l'attention qu'H. Sellier accorde à la transformation des institutions communales et son goût de faire partager ses idées en la matière⁵. Il décide de dicter une

lettre à celui qui fut son camarade de parti – le tutoiement dont il use évoque leurs liens passés – camarade dont il ne peut ignorer qu’il se présente, depuis l’été 1940, comme «collaborationniste», et qu’il est favorable – il l’a exprimé en janvier 1942 dans *L’Œuvre* – à l’installation d’un régime «totalitaire»⁶.

Marcel Déat (1894-1955), du réformisme à la « Révolution nationale »

Normalien, Marcel Déat passe l’agrégation de philosophie en janvier 1920. C’est notamment au contact de Célestin Bouglé qu’il s’oriente vers la sociologie durkheimienne. Il est particulièrement séduit par la présentation qu’Émile Durkheim fait des groupes professionnels, moyens efficaces pour créer une solidarité dans une société en proie à l’anomie. Devenu secrétaire du centre de documentation sociale de l’École normale supérieure, M. Déat se consacre à la rédaction d’un manuel de sociologie qu’il publie en 1925. Socialiste, il fait partie des réformistes au sein de la SFIO où il s’agrège au groupe de Pierre Renaudel et de la revue *La Vie socialiste*. Candidat infortuné aux législatives de 1924, il est élu, en 1925, conseiller municipal à Reims où il a été nommé professeur de philosophie. En 1926, il entre au Palais Bourbon comme député de la Marne. Il n’est pas réélu en 1928. En 1932, il devient député de Paris. L’année suivante, il fait partie des congressistes SFIO, les “néo socialistes”, qui s’opposent à la direction du parti jusqu’à faire scission. Il s’impose même comme le principal théoricien de ce courant. Les néo-socialistes fondent leur action sur l’ouvrage de M. Déat, *Perspectives Socialistes* publié en 1930. Mais, au bout d’une année, ce mouvement, favorable à un État fort, s’étiole. M. Déat entre au ministère Albert Sarraut comme ministre de l’Air en 1936. S’il n’est pas réélu député en 1936, il le redevient en avril 1939. Ardent défenseur du collaborationnisme sous l’occupation, écarté des premiers gouvernements formés par Philippe Pétain, entravé par celui-ci dans ses tentatives de former un parti unique analogue aux partis nazi et fasciste, il est très critique à l’égard du régime de Vichy, qu’il juge trop peu révolutionnaire. Pierre Laval, revenu au pouvoir en avril 1942, le consulte lors de la formation de son ministère, mais ne lui propose finalement aucun poste. En mars 1944, M. Déat, principal responsable du Parti national populaire, devient ministre du Travail. En août de la même année, il s’enfuit de Paris. Il finit sa vie en 1955 réfugié dans un couvent près de Turin⁷.



6. Voir Philippe Burin, *La dérive fasciste Doriot, Déat, Bergery, 1933-1945*, Paris, Seuil, coll. «L’univers historique», 1986, citant Déat, pp. 386 et 401.

7. *Dictionnaire biographie du mouvement ouvrier français*, Paris, Éd. ouvrières, t. XXIV, 1985, pp. 133-140; Ph. Burin, *La dérive fasciste...*, op. cit., pp. 39-49, 340-359, 385-419.

8. Outre les mémoires universitaires consacrés à l’urbanisme et aux cités-jardins de Suresnes, le travail le plus complet existant sur H. Sellier reste l’ouvrage dirigé par Katherine Burlen : *La banlieue oasis, Henri Sellier et les cités-jardins, 1900-1940*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes, 1987. Bernard Marrey a plus récemment publié et commenté des textes d’H. Sellier pour la plupart relatifs à l’Office des HBM de la Seine : Henri Sellier, *Une cité pour tous*, Paris, Éd. du Linteau, 1998.

Au sommet de la page, H. Sellier fait dactylographier un titre – «Sur la Réforme Municipale» – résumant ainsi l’objet même de son courrier. La lecture de l’article de M. Déat lui a suggéré une foule de questions et remarques. S’il rappelle son attachement à la démocratie, l’objet de son courrier est ailleurs : la vie communale doit être réanimée et un régime municipal moderne, inspiré des expériences internationales, doit enfin voir le jour. H. Sellier, que les études biographiques portraiturent avant tout comme un acteur fondamental du logement social et de l’urbanisme

de l'entre-deux-guerres⁸, a consacré une grande partie de ses écrits aux manières de penser le gouvernement des villes. Au sein d'associations, de périodiques nationaux et internationaux, d'écoles d'administration communale ou encore d'autres arènes plus politiques, il n'a cessé de vouloir démontrer l'utilité d'une profonde réforme municipale.

Cette lettre peut, de manière rétrospective, nous en préciser les enjeux. L'ancien édile l'affirme : en ce début des années 1940, la question est devenue « mûre » à la suite des nombreux débats des décennies précédentes. Mais surtout, il adresse son courrier à l'homme qu'il sait pressenti comme futur directeur des services du ministère de l'Intérieur. H. Sellier saisit l'occasion d'une possible redéfinition des visées de la Révolution nationale⁹ pour mieux souligner l'urgence d'une réforme administrative menée dans le cadre communal. Dans un tel contexte, le partisan d'un « socialisme organisateur », l'homme qui, à l'automne 1940, avait rejoint le Mouvement national révolutionnaire (l'un des premiers mouvements clandestins de Paris critiquant, sans s'y opposer, le régime de Vichy) estime que M. Déat pourra entendre ses propositions.

Au cours de l'entre-deux-guerres, H. Sellier avait entretenu des relations tendues avec la direction de la SFIO, parti qu'il avait rejoint en 1924 après avoir suivi, en décembre 1920, la majorité des socialistes à la SFIC. Quelque temps après la scission des néo-socialistes, il avait critiqué violemment la majorité du parti plus attachée, selon lui, aux discours qu'aux réalisations. Cette divergence, il la formulait dès 1929 en expliquant aux édiles socialistes : « j'ai travaillé avec passion aux réalisations municipales méprisées par les politiciens du parti et que je persiste à considérer comme la marque essentielle du socialisme organisateur¹⁰. » Au lendemain de l'occupation allemande, H. Sellier fait partie, avec d'autres socialistes, des syndicalistes et un groupe de proches de Gaston Bergery, du Mouvement national révolutionnaire. Ce mouvement qui se voulait l'animateur d'une révolution nationale mettant en place, contre les trusts, une économie mixte planifiée et rompant avec le parlementarisme par l'instauration d'un État fort et hiérarchisé, où toutefois une représentation populaire devait être assurée. Le MNR ne condamnait pas le régime nazi, ne

combattait ni l'occupant, ni Vichy, dont il approuvait la législation antijuive, mais qu'il critiquait pour son caractère ploutocratique¹¹.

À l'heure du retour de P. Laval aux affaires, l'édile destitué par François Darlan propose à nouveau, en le reformulant, le projet réformateur qu'il avait fait sien au cours de l'entre-deux-guerres. Les arguments, déployés dans ce courrier de six pages, s'appuient à plusieurs reprises sur une référence bibliographique que M. Déat est explicitement invité à lire. Cette référence, ouvrage témoin des expériences réformatrices des années 1920, n'est autre que *La Ville Française* de Maxime Leroy. C'est bien en se prêtant à une relecture de cet essai, qu'H. Sellier cherche à justifier le corporatisme communal qu'il appelle de ses vœux ainsi que le régime municipal « scientifique » qu'il souhaite tant voir instaurer.

Lire et relire *La Ville Française*

Rapidement considéré comme une référence¹², l'ouvrage *La Ville Française* est salué par de nombreux périodiques d'administration municipale, périodiques qui fleurissent à la même époque en France. Le livre que M. Leroy voulait intituler *Les formes nouvelles des libertés locales* est accueilli comme un soutien à la cause municipaliste¹³.

Le juge de paix du 17^e arrondissement de Paris, qui exerça auparavant cette fonction à Colombes en banlieue parisienne, travaille, entre 1925 et 1926, à une étude minutieuse sur *La Ville Française* contemporaine. C'est à partir de sources provenant du Bureau international du travail, des Congrès internationaux des villes ou encore des plus récents recensements, qu'il publie, en 1927, ce livre sous-titré *Institutions et libertés locales*¹⁴. Cet ouvrage prend place dans une œuvre essentiellement tournée vers la réforme des institutions politiques, vers la recherche de nouveaux modes d'organisation de la vie



9. Le retour au pouvoir de Pierre Laval, en avril 1942, et avec lui de fonctionnaires ayant servi la République fait naître chez certains l'espoir de voir l'avènement d'une nouvelle République. Au printemps 1942 des projets comme l'idée, finalement « mort-née », de recréer les assemblées locales issues de l'élection, ne peuvent qu'entretenir de telles espérances. Voir M.-O. Baruch, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 355.

10. Archives privées de M^{me} Darrieux Sellier, lettre d'H. Sellier aux « camarades de la fédération nationale des municipalités socialistes », 4 févr. 1929.

11. Sur le Mouvement national révolutionnaire, dont les principaux responsables furent arrêtés en juin 1941, voir Ph. Burin, *La dérive fasciste...*, *op. cit.*, pp. 366-368.

12. A. Morizet, *Du vieux Paris au Paris moderne. Haussmann et ses prédécesseurs*, Paris, Hachette, 1932, p. 8.

13. Institut international d'histoire sociale (Amsterdam), fonds Marcel Rivière, dossier 329, lettre de Maxime Leroy à M. Rivière, 21 mai 1926.

14. C'est par l'intermédiaire du siège parisien du Bureau international du travail que M. Leroy collecte une partie de ses sources. (Archives du Bureau international du travail, Genève, W 1000/2/3, lettre du directeur du bureau de Paris au Bureau international du travail, 1^{er} avr. 1926.)

15. *La revue des deux mondes*, 15 avr. 1959, pp. 755-757; *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, t. XXXIV, Paris, Éd. ouvrières, 1989, pp. 309-310.

16. En 1924, il publie notamment, chez Marcel Rivière, une édition critique du livre de Pierre-Joseph Proudhon : *De la capacité politique des classes ouvrières*.

17. Archives Albert Thomas (CARAN), 94AP473, dossier 6, carte d'invitation adressée par M. Leroy à A. Thomas, s.d.

18. M. Leroy, *Étude sur l'indemnité à allouer aux élus municipaux*, Saint-Germain-lès-Corbeil, Bureau de défense des élus municipaux de France et des Colonies, 1921.

19. M. Leroy, « Les règles sénatoriales seront-elles modifiées ? », *La vie communale et départementale*, n° 31, juin 1926, pp. 252-253.

20. M. Leroy, *La ville française. Institutions et libertés locales*, Paris, Marcel Rivière, coll. « Librairie des sciences politiques et sociales », 1927, p. 88.

21. *Ibid.*, p. 15.

22. *Ibid.*, p. 32.

23. *Ibid.*, pp. 32 et suiv.

Illustration non autorisée à la diffusion

La Ville Française de Maxime Leroy.
© Bibliothèque de documentation internationale contemporaine.

publique. De telles préoccupations, qui ont pu l'amener à participer à la rédaction de la charte d'Amiens en 1906, le conduisent, dans les années 1920, à s'investir dans des réseaux « technocratiques ».

Maxime Leroy (1873-1957) étudie le droit à la faculté de Nancy où il obtient son doctorat en 1898. Proche des milieux syndicalistes, il est un ami de Victor Griffuelhes, secrétaire général de la CGT, et d'Alphonse Merrheim. Avant guerre, la plupart de ses ouvrages sont consacrés au syndicalisme et aux transformations du droit que celui-ci a suscitées. Dans l'entre-deux-guerres, il se rapproche des mouvements de réforme technocratique. Il est l'un des rédacteurs du *Producteur*, revue saint-simonienne fondée en 1920. Il entreprend une étude consacrée à l'histoire des idées sociales; il publie des essais sur les idées politiques et sociales de Saint-Simon, Sainte-Beuve,

Stendhal, etc. En 1937, il succède à Élie Halévy à l'École libre des sciences politiques. Il est élu, après guerre, à l'Académie des sciences morales et politiques¹⁵.

Les aspirations réformatrices de M. Leroy trouvent en partie satisfaction au contact de l'administration municipale urbaine, l'un de ses champs d'investigation préférés. Lecteur assidu de Pierre-Joseph Proudhon¹⁶ – il organise à Paris des «dîners Proudhon» au cours desquels les convives échangent des propos sur «le père de la sociologie»¹⁷ – M. Leroy reste persuadé que c'est par les communes que l'État pourra se «régénérer». Mais, c'est aux communes urbaines qu'il songe plus particulièrement. Il en est convaincu : depuis quelques décennies, la ville s'est profondément transformée ; son organisation politique et administrative est appelée à être modernisée ; l'État doit accorder plus d'attention aux intérêts municipaux urbains. Dès 1921, M. Leroy se prête à l'écriture d'une brochure consacrée à l'indemnité devant être allouée aux élus municipaux¹⁸ ; en 1926, il n'hésite pas à réclamer une complète transformation du Sénat en un corps supérieur où s'exprimerait, grâce à ses élus, toute l'expérience urbaine¹⁹.

La Ville Française prolonge ces premières réflexions et interventions. Ce texte s'ouvre sur un constat : l'urbanisation de la société ne peut pas être négligée ; l'accroissement de la population urbaine a fait de la ville un espace d'agrégation des citoyens et de mise en œuvre de l'action politique. Le livre de M. Leroy, dédié à son ami Édouard Fuster, dessine un objet qu'il présente comme ayant été peu étudié jusqu'alors : la ville envisagée en tant qu'«État dans l'État»²⁰. Une telle vision se trouve justifiée par les nombreux services sociaux et économiques que les municipalités urbaines doivent désormais assumer. L'auteur invite à se défaire d'un vocabulaire trop «juridique» pour pouvoir penser le nouveau rôle des villes ; il affirme que «les problèmes des villes ne sont plus des problèmes locaux»²¹.

Pour le dire autrement, les villes ne peuvent plus être considérées comme de simples «succursales de l'État»²². M. Leroy voit d'ailleurs dans ce constat une des pistes de réforme de la vie politique française : l'État est trop vaste, trop éloigné des besoins immédiats. Et fidèle à la pensée proudhonienne, il plaide pour un «fédéralisme urbain» et se plaît à imaginer une réforme susceptible de transformer l'État en une «fédération de villes». Mais, l'intérêt de cet ouvrage réside peut-être moins dans ses revendications municipalistes que dans la méthode prônée pour les présenter comme judicieuses et pour les satisfaire. M. Leroy, juriste de formation, attire l'attention de ses lecteurs sur le fait que la ville constitue, suite aux nombreux bouleversements qu'elle a subis, un défi aux sciences de gouvernement. Elle serait un «agent actif» de la métamorphose du droit, un laboratoire des sciences du politique. Dans la première partie de l'ouvrage, intitulée «la science du gouvernement local», il annonce l'avènement d'un «taylorisme municipal»²³. Afin de mieux faire comprendre le sens que peut recouvrir un tel terme, M. Leroy décrit les nombreux efforts – sensibles surtout à partir des lendemains de la Grande Guerre – pour penser et imposer des méthodes originales de gouvernement des villes. Au fil des pages, le lecteur découvre les institutions participant à l'élaboration de telles méthodes ; il prend connaissance du travail de l'Association des maires de France, de l'Union des villes ou encore de l'Institut d'urbanisme. Ces nombreux essais visant à diffuser un «art inédit de la gestion collective» sont encore fragiles en 1927 et l'auteur souhaite qu'ils soient soutenus. De là naîtra à la fois «une technique scientifique nouvelle et un esprit urbain dont la carence n'est que trop visible». La conclusion est nette : c'est en recherchant de nouvelles manières de penser scientifiquement la ville et ses techniques de gouvernement qu'il sera possible de l'imposer comme lieu légitime de la décision politique.



24. M. Leroy, «L'évolution des institutions municipales de 1789 à 1926», *La vie urbaine*, nouvelle série, n° 2, 1930, pp. 105-130.

25. L'Union des villes et communes de France, section de l'Union internationale des villes, est fondée en 1919 grâce aux subventions du conseil général de la Seine obtenues à la suite d'un rapport du conseiller H. Sellier qui devient le secrétaire général de la nouvelle association.

26. C'est en grande partie sur l'initiative d'H. Sellier, qu'est créée, en septembre 1919, l'École des hautes études urbaines (arrêté préfectoral de la Seine du 5 septembre 1919) destinée tant à la formation des aménageurs que des administrateurs urbains. H. Sellier devient secrétaire général du conseil de perfectionnement de l'école. Il prononce l'allocution inaugurale de l'institution. En 1924, l'école est rattachée à l'université de Paris sous le nom : Institut d'urbanisme. 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, Paris VIII, janvier 1988; Gérard Chevalier, «L'entrée de l'urbanisme à l'Université. La création de l'Institut d'urbanisme (1920-1924)», *Genèses*, n° 39, juin 2000, pp. 98-120.

27. Il écrit en 1938 à Edgar Milhaud, professeur d'économie collective à Genève et directeur des *Annales de l'économie collective*: «Je crois décidément que le seul effort possible à l'heure actuelle même dans le champ d'action limité où il s'exerce est celui que nous pouvons tenter dans nos administrations municipales» (Institut français d'histoire sociale, fonds E. Milhaud, 14AS 385, lettre d'H. Sellier à E. Milhaud, 30 avr. 1938).

28. C'est sans doute sur l'intervention de P. Laval, qu'H. Sellier retrouve le quai des Célestins en étant de nouveau délégué au comité de patronage des HBM de la Seine en juillet 1943. Il est alors élu administrateur délégué. Voir la notice biographique d'H. Sellier rédigée par Claude Pennetier dans le *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, Paris, Éd. ouvrières, t. XLI, 1992, pp. 219-225.

29. «Une heure avec Henri Sellier, maire de Suresnes ou l'organisation de la démocratie économique. Suivi d'avant-projets de textes pour la prochaine révision constitutionnelle.», *L'Information sociale*, 31 mai 1934, pp. 3-7.

30. Robert O. Paxton, *La France de Vichy 1940-1944*, Paris, Seuil, coll. «L'univers historique», 1997 (1^{re} éd. 1973), pp. 254 et suiv.

Si la ville se développe sur un plan technique, elle ne peut plus conserver le statut subalterne que «deux siècles de bureaucratie régaliennne» ont cherché à lui imposer. La mise en forme d'une science du gouvernement local, promise par les associations d'élus ou par les lieux d'enseignement cités par M. Leroy, peut contribuer à imposer une image renouvelée de l'action politique locale, voire un esprit municipal renforcé. Le ton de M. Leroy est loin d'être pessimiste: il consacre la seconde partie de son ouvrage à un tableau historique traçant l'évolution des institutions communales françaises depuis la Révolution. Cette fresque s'achève sur une analyse du décret du 5 novembre 1926, dit décret de déconcentration et de décentralisation, qu'il juge louable mais critiquable. Il voit, à bien des égards, dans un tel décret l'aboutissement d'un long processus libérant la France de ses traditions centralisatrices. Il sera plus explicite au cours d'une conférence sur «l'évolution des institutions municipales de 1789 à 1926» donnée, le 4 décembre 1929, à l'Institut des sciences communales (*kommunalwissenschaftliches Institut*) de l'université de Berlin. Avec ce décret, M. Leroy l'affirme, «un nouveau droit municipal est né.[...] Au vieux concept de ville, simple organisme de police, s'est substitué le concept de ville, organisme économique.²⁴» Cette évolution, qu'il suppose méconnue, est comparable, selon lui, à ce qui se passe dans de nombreux autres pays notamment européens. Il invite à étudier cette tendance avec soin «pour trouver les lois de cet art édititaire» dont il remercie les savants, juristes et administrateurs municipaux allemands d'avoir déjà élaboré tant d'éléments.

H. Sellier a pu apprécier de voir citées dans cet ouvrage certaines des œuvres qu'il a en partie initiées: Union des villes et communes de France²⁵, Institut d'urbanisme²⁶, etc. Nul doute que le livre le touche par le portrait d'une réforme municipale française associant la recherche de nouvelles manières d'étudier

la ville à la mise en œuvre d'un pouvoir municipal efficace et compétent, réforme à laquelle H. Sellier a cherché à contribuer tout au long de l'entre-deux-guerres. C'est pourquoi, en avril 1942, il appelle M. Déat à prendre connaissance de ce témoignage d'une expérience réformatrice fondée sur la vie municipale. Il l'invite à trouver dans cet « ouvrage remarquable » les grandes lignes d'une méthode d'élaboration d'un nouveau régime municipal. H. Sellier, éveillé au socialisme aux côtés du communard Édouard Vaillant, a toujours cru au municipalisme et aux vertus d'une organisation politique et administrative faisant de la commune un lieu majeur. Mais, sa relecture en 1942 de l'ouvrage de M. Leroy, publié une quinzaine d'années plus tôt, intervient après une expérience ministérielle – il a été ministre de la Santé Publique de 1936 à 1937 – qu'il analyse comme un échec. Cette période de sa vie politique lui fait conclure que seule l'action municipale peut être efficace²⁷. Au moment où il écrit à M. Déat, H. Sellier est un homme déchu, qui espère beaucoup dans le retour aux affaires de P. Laval, les deux sénateurs maires – d'Aubervilliers et de Suresnes – ayant eu l'occasion de collaborer, avant la guerre, au sujet de la gestion de la banlieue parisienne, notamment au sein de l'Union des maires de la Seine²⁸. Dans sa lettre, les références au livre de M. Leroy concernent essentiellement la mise en œuvre d'un corporatisme communal. Sa lecture de *La Ville Française* est alors guidée par un projet de réforme qu'il avait déjà pu formuler dans les années 1930, mais dont il a de bonnes raisons de penser qu'il pourra obtenir audience auprès du nouveau gouvernement Laval. Il retient surtout les dernières lignes de l'ouvrage : « Regardons les villes se grouper autour des grands services municipaux, écoutons-les appeler dans leur conseil les représentants des métiers : fortes de tant de collaborations et de volontés, elles régénéreront l'État parce qu'elles auront donné aux citoyens de nouveaux moyens

d'agir en commun et, partant, de nouveaux motifs d'invention et d'espoir ».

La commune contre l'État

La lecture de l'éditorial de M. Déat conduit H. Sellier à formuler de manière synthétique ses principales idées concernant l'organisation municipale française. L'ancien maire de Suresnes le croit : le salut de la France réside dans une réforme administrative entièrement échaudée à partir d'un corporatisme communal.

Dès 1934, H. Sellier a l'occasion de formuler explicitement ce projet de réforme administrative. Il le fait dans un entretien qu'il accorde à *L'Information sociale*. Le conseiller général de la Seine estime alors que pour « organiser rationnellement la production, la répartition et la consommation des richesses », il faut repenser l'organisation administrative et politique du pays. Le régime parlementaire « a révélé son impuissance » et la solution doit donc être trouvée ailleurs. Il s'applique à démontrer les mérites d'un corporatisme territorialisé qu'il souhaite voir inscrit dans le cadre de la commune. Il formule explicitement ce vœu en indiquant au journaliste : « Je désire voir instituer la représentation des intérêts professionnels et économiques dans la cellule essentielle de l'organisation sociale du pays, dans cette cellule née historiquement de la réunion des foyers, des "feux", sur un certain espace territorial : je veux dire dans le village, dans la commune²⁹. » H. Sellier réfléchit à nouveau à ce projet de réforme au début des années 1940. Il l'affine dans des notes, des articles ou encore dans des échanges de courrier. Le corporatisme, à cette époque, a très bonne presse en France³⁰. L'entretien de 1934 est d'ailleurs republié en 1943 dans *La France municipale corporative et sociale* dont le directeur fondateur est André Grisoni (1886-1975), maire de Courbevoie et président de l'Union des maires de la Seine. L'éditorialiste ajoute quelques mots d'introduction à ce texte qu'il

Illustration non autorisée à la diffusion

Illustration non autorisée à la diffusion

La France municipale, n° 136, 6 août 1943, p. 2.
© Bibliothèque de documentation internationale contemporaine.

ré-intitule: «Communalisme et Fédéralisme»³¹. Il salue en H. Sellier «l'un des plus éminents municipalistes de France dont la réputation s'étend partout à l'étranger». Il explique avoir extrait de cet entretien les idées éclairant la campagne «commune, famille, métiers» que mène alors *La France municipale* dirigée par un sympathisant du Rassemblement national populaire (RNP) de M. Déat³². De fait, les exhortations d'H. Sellier rejoignent des réflexions que des hommes comme M. Déat mènent depuis quelques années déjà. Depuis son éveil à la sociologie durkheimienne, au début des années 1920, M. Déat est profondément attaché au rôle politique et social des corporations qu'il souhaite voir instituées en

divisions fondamentales de l'État. En ce début de l'année 1942, il travaille à la rédaction du programme du RNP, programme qui sera adopté au cours de l'été. Dans ce manifeste, bâti autour de dix-sept points, il se déclare favorable à un État fort, mais techniquement adapté à ses tâches et surtout orienté vers les «contrôles des groupements secondaires». «Nous envisagions de confier aux groupements secondaires, communaux, régionaux, corporatifs, syndicaux, une part des fonctions de droit public» écrit M. Déat dans ses Mémoires, au lendemain de la guerre³³. Il se rallie à l'idée d'un «régime communautaire» qui pourrait limiter les dérives d'un certain étatisme. Il s'agit de refuser de considérer le citoyen comme «un numéro sur un énorme registre, un dossier dans une forêt de classeurs» pour mieux prendre en compte les racines de l'individu «situé sur un terroir et encadré dans un métier»³⁴. De cette conception-là découle une série de réformes politiques dont une consiste en la formation d'une chambre législative «émanant de l'ensemble des groupements corporatifs et des collectivités secondaires, communes, départements, etc.»³⁵.

Les nombreux éditoriaux de *L'Œuvre* relatant la nécessité de telles réformes ont de quoi séduire le municipaliste H. Sellier. Celui-ci, pour sa part, rapproche ses réflexions sur le gouvernement local de celles qu'avait pu mener Calvo Sotelo, directeur de l'administration locale espagnole, chargé, entre 1923 et 1926, par le dictateur Miguel Primo de Rivera de doter l'Espagne d'un régime administratif moderne et efficace. Il se rappelle avoir rencontré cet homme par l'intermédiaire de connaissances communes, notamment le conseiller d'État Henry Puget, sans doute à l'occasion du troisième congrès international des villes organisé à Paris à l'automne 1925. Ils avaient pu alors observer que malgré leurs divergences politiques, ils s'accordaient «sur les principes fondamentaux



31. *La France municipale*, n° 136, 6 août 1943.
32. En 1941, André Grisoni et M. Déat cherchent à associer l'action de l'Union des maires de la Seine à celle du RNP. Cette tentative est dénoncée par A. Morizet comme il le rapporte dans son journal. (Institut français d'histoire sociale, 14AS 185, *Journal d'A. Morizet*, 6 févr. 1941 et 8 févr. 1941).
33. Bibliothèque nationale, département des manuscrits, papiers M. Déat, IV, Mémoires de M. Déat, p. 193.
34. *Ibid.*, p. 199.
35. *Ibid.*, p. 205.
36. Archives privées de M^{me} Darrieux Sellier, « Notes sommaires sur les nouveaux principes généraux de la réorganisation municipale et administrative et son influence sur le nouvel aménagement constitutionnel de la France » rédigées par H. Sellier, 1 oct. 1941.
37. Louis Boulonnois, ancien secrétaire général de Suresnes, revient sur ce travail dans une brochure : *La réforme municipale*, Pontoise, R. Lachèvre, 1945.
38. Archives H. Sellier (Société historique de Suresnes) (Fonds provenant de l'Office public HBM de la Seine), lettre d'H. Sellier à Paul Marchandeau, 5 janv. 1941.
39. Dans sa lettre à M. Déat, H. Sellier cite notamment la politique menée par Édouard Daladier. Sans doute songe-t-il au décret du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale. L'une des mesures de ce décret visait à attribuer à une commission présidée par le préfet le soin de régler le budget communal lorsque l'exécution du budget d'une commune accusait en fin d'exercice un déficit supérieur à 10 % des ressources ordinaires.
40. *L'Information sociale*, 31 mai 1934, pp. 3-7.
41. Centre des archives contemporaines (Fontainebleau), archives de l'Office public des habitations à bon marché de la Seine, 910322 art. 129, note d'H. Sellier sur les conditions d'organisation d'un gouvernement efficace de guerre, 15 févr. 1940.
42. *Troisième congrès international des villes, Paris 1925*, Bruxelles, Union internationale des villes, 1925.
43. *VIth International Congress of Local Authorities, London 1932*, Brussel, International Union of Local Authorities, 1932.
44. L'intermunicipalité fait l'objet d'un rapport présenté par la délégation cubaine à la V^e Assemblée de la Société des Nations (1924). Il s'agit d'une « nouvelle tendance du droit public, politique, administratif et international » capable, en favorisant une « meilleure connaissance » des divers régimes municipaux, de fonder une coopération entre les peuples non plus fondée sur les États, mais sur les communes. La délégation cubaine considère l'Union internationale des villes comme l'instance la plus capable de favoriser l'intermunicipalité. Voir *Les Sciences Administratives*, n° 3-4, 1925, pp. 31-35.

d'une organisation municipale rationnelle». H. Sellier se souvient : « Pour M. Calvo Sotelo, le gouvernement local devait réaliser trois conditions essentielles : d'abord être fortement imprégné d'éléments pourvus de la confiance populaire ; assurer aux différents groupements économiques et sociaux une part d'influence ; enfin introduire les élites, nous dirons les notables [...], dans la gestion municipale³⁶. » Voilà une position qui inspire, ou rejoint, celle de l'édile suresnois. Le projet d'H. Sellier s'appuie sur une conception de la commune entrevue comme étant « beaucoup moins un organisme politique qu'une cellule vivante dont la gestion sera d'autant meilleure que l'organisme chargé de l'assurer représentera plus complètement la totalité des forces économiques qui la composent ». Les conseils municipaux – il l'explique dans une note présentée parfois comme « son dernier travail doctrinal »³⁷ – devraient être composés de représentants élus au suffrage universel, de membres désignés par les associations et groupements représentatifs des intérêts professionnels, économiques, sociaux et culturels (intérêts variant selon les villes), et enfin de notables cooptés par les deux autres catégories. Le maire, quant à lui, devrait soit posséder des diplômes universitaires, soit avoir exercé certaines fonctions administratives et municipales subalternes. Tel est le projet du maire de Suresnes qui, aux élections de 1929 et 1935, avait lui-même composé ses listes en les ouvrant aux professionnels, notables et membres de groupements locaux non politiques.

Mais, plus largement, H. Sellier voit dans cette transformation des institutions communales les prémices d'une profonde réorganisation de l'État. D'ailleurs, à la suite de « l'étrange défaite » que vient de connaître la France, il considère que seul le « retour à l'autonomie et aux libertés municipales [...] mettra fin au régime bureaucratique infâme qui a amené ce pays à sa perte³⁸ ». Plus qu'une

décentralisation, c'est une «république des communes» qu'il appelle de ses vœux. La commune, «lien de solidarité naturel», lui semble être le lieu le plus favorable à l'interdépendance des citoyens. La tâche des gouvernants devrait consister, avant tout, à entretenir l'intensité de la vie locale, véritable «armature» de la société. Ce vœu réformateur conduit à repenser l'État pour lequel H. Sellier n'a pas de mots assez durs. Ahuri par la «déviation jacobine» que connaît la France depuis le début des années 1930³⁹, il s'insurge contre le pouvoir de la bureaucratie, contre la place occupée par «les jeunes gens de l'Inspection des Finances [...] un peu trop convaincus de l'universalité de leur science et de leur infaillibilité⁴⁰». Il pense qu'en ces temps de guerre, le Gouvernement doit enfin s'appuyer sur les initiatives municipales qu'il pourrait encourager en consacrant un ministère à l'administration, ministère qui s'occuperait de l'administration locale, des colonies et protectorats⁴¹. Derrière les propos d'H. Sellier, M. Déat, s'il a effectivement lu la lettre, a pu, ainsi, découvrir le vœu de son ancien camarade socialiste de mener une réforme administrative s'appuyant sur un régime municipal aux fondements rationnels.

Un régime municipal «scientifique»

Des arguments d'H. Sellier se dégagent le souci de légitimer «scientifiquement» sa position, de présenter la recherche du bon gouvernement municipal comme un travail savant. Il incite à développer une connaissance approfondie des régimes municipaux étrangers et à importer ces connaissances en les adaptant aux conditions économiques et sociales des communes.

H. Sellier souhaite trouver les principes d'un nouveau régime municipal français en étudiant les expériences étrangères en la matière. Durant tout l'entre-deux-guerres, il a eu de nombreuses occasions de s'entretenir

avec d'autres édiles, venus de divers pays, sur la réforme des institutions municipales. Les congrès internationaux des villes, inaugurés en 1913 à Gand, lui ont permis de faire des comparaisons minutieuses entre les nombreuses organisations municipales existantes. Dès 1919, H. Sellier s'investit dans la structure permanente issue des congrès, l'Union internationale des villes dont il devient vice-président. Le but de l'institution consiste alors clairement à développer les connaissances relatives aux «divers régimes municipaux»⁴², aux «modes réels de gestion des pouvoirs locaux»⁴³ afin de rendre possible une «intermunicipalité»⁴⁴. L'Union s'affirme comme un vecteur d'importation de manières de penser et d'organiser la vie communale⁴⁵. Des rapports de force traversent les congrès : des délégués, transformés en exportateurs, cherchent à démontrer que la forme d'administration municipale à laquelle ils participent dans leur pays, peut constituer le régime municipal idéal. En retour, certains modes de gestion sont perçus comme des modèles par des congressistes devenus importateurs.

De fait, parmi les diverses expériences étrangères de réforme municipale qu'il a pu observer ou qui lui ont été rapportées, H. Sellier a des préférences. Il insiste particulièrement sur la qualité de deux «systèmes» : le système américain et le système allemand. Ce dernier, fort étatisé depuis l'entrée en vigueur de la loi municipale le 1^{er} avril 1935, parvient néanmoins à attirer les sympathies du municipaliste qu'il est. Pourtant, tous les réformateurs ne sont pas du même avis que Sellier : cette loi fait l'objet d'une controverse au sein même de l'Union internationale des villes. Le Britannique George Montagu-Harris, alors vice-président de l'Union, publie ainsi un article extrêmement critique dans lequel il montre que la loi municipale nazie «a mis fin aux nombreuses formes de gouvernement local qui existaient jusqu'alors dans les différents États et a établi une uniformité



45. Renaud Payre, Pierre-Yves Saunier, « L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940) », *Amministrare*, Anno XXX, n° 1-2, gennaio-agosto 2000, pp. 217-239.

46. George Montagu-Harris, « Local self government under Hitler », *L'Administration locale*, n° 12, avril-septembre 1935, doc. 121.

47. Archives H. Sellier (Société historique de Suresnes), fonds provenant de l'Office public HBM de la Seine, Lettre d'H. Sellier à Karl Strölin, 26 août 1941.

48. H. Sellier, *En mémoire d'Albert Thomas*, Paris, Union des élus municipaux socialistes, 1937, p. 2.

49. Ce séjour qu'il effectue en 1902 est, en fait, un stage de fin d'études de l'École des hautes études commerciale, institution dépendant de la Chambre de commerce de Paris. (*Dictionnaire ouvrier...*, op. cit.)

50. L'ENAM, créée en 1922 comme section de perfectionnement administratif de l'École des hautes études urbaines, est destinée à la formation du personnel municipal.

51. Archives municipales de Puteaux, DIII 16, lettre de l'Union des conseillers municipaux socialistes de la banlieue (signée par H. Sellier), 13 oct. 1921.

52. « Le socialisme municipal », *Le Peuple*, jeudi 6 oct. 1932.

53. H. Sellier, *Le Parti socialiste et l'action communale. Commentaire du programme adopté au congrès national de Grenoble*, Paris, La vie communale, 1925, p. 15.

54. H. Sellier, *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine*, Paris, Marcel Rivière, coll. « Les documents du socialisme », 1920, p. 55.

55. *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine* est la réédition d'un rapport présenté au conseil général de la Seine en 1914. Plus tard, en 1936, H. Sellier présente au président du Conseil un rapport co-signé avec A. Morizet sur *La réorganisation administrative de la région parisienne*.

56. « J'incline personnellement à croire que le canton peut être la forme municipale de demain, et que les possibilités, je dirai même les obligations d'association entre les unités locales, doivent être renforcées, et que la région doit se dégager, au point de vue administratif, d'une forme de fédération de communes, la nation devenant elle-même l'équilibre judicieux des différentes régions. » H. Sellier écrit dans un ultime article, « L'urbanisme et l'organisation administrative », *Urbanisme*, n° 92-93, juillet-août 1943, pp. 142-145 (numéro antidaté contenant une nécrologie d'H. Sellier décédé en novembre 1943).

57. Centre des archives contemporaines (Fontainebleau), archives de l'Office public des habitations à bon marché de la Seine, 910322 art. 129, Note d'H. Sellier sur les conditions d'organisation d'un gouvernement efficace de guerre, 15 févr. 1940.

administrative absolue sur le territoire »⁴⁶. Le penchant d'H. Sellier pour le « modèle » allemand est entretenu par les relations qu'il maintient toujours, en ce début des années 1940, avec le vice-président de l'Union internationale des villes, Kurt Jese-rich, responsable du *Deutscher Gemeindetag* et de l'Institut des sciences communales de Berlin, ou encore avec l'*Oberburgemeister* de Stuttgart, Karl Strölin, président de la Fédération internationale de l'habitation et de l'aménagement des villes. Dans une des nombreuses lettres qu'il adresse à ce dernier durant la guerre, H. Sellier exprime, en août 1941, son admiration pour « l'immense effort d'organisation » dont l'Allemagne a fait preuve, depuis une vingtaine d'années, notamment en matière municipale⁴⁷. H. Sellier se dit certes adversaire farouche de l'étatisme et de la bureaucratie, mais il est aussi un germanophile convaincu. Parti dès l'âge de dix-neuf ans rencontrer en Allemagne « les vieilles barbes de la social-démocratie »⁴⁸, Auguste Bebel et Edouard Bernstein⁴⁹, il est avant tout frappé par la compétence des bourgmestres, alliance réussie entre savoir et pouvoir. Car c'est bien de cela dont il s'agit derrière la question du bon régime municipal : comment allier un pouvoir compétent et efficace à une vie municipale active et intense dans laquelle les citoyens s'impliqueraient.

C'est au regard de l'alchimie réussie entre expertise et démocratie qu'H. Sellier cite à M. Déat une figure supposée exemplaire et fréquemment évoquée dans les congrès internationaux des villes : le *city manager* américain. Le *city manager*, profession libérale, n'est autre qu'un expert en administration municipale urbaine recruté par le conseil élu pour diriger la ville. H. Sellier, cofondateur de l'École nationale d'administration municipale⁵⁰, voit, à ce titre, dans la formation des cadres municipaux, dans l'instruction des secrétaires généraux de mairies, l'une des

voies à suivre pour transformer les méthodes de gouvernement des villes en France.

Cet attachement à la formation des administrateurs municipaux n'est qu'un écho de l'une des grandes convictions d'H. Sellier : la ville pour être gouvernée nécessite d'être étudiée et connue. Il l'a maintes fois répété : l'administration des villes impose « la connaissance d'une science⁵¹ ». Des conférences lui ont offert la possibilité de préciser ses idées sur le sujet : en octobre 1932, au Cercle d'études sociales de Bruxelles, il explique que pour bien administrer une commune « il faut d'abord bien la connaître, la suivre dans son évolution de cellule sociale, dépister les tares qui la menacent, rechercher les éléments de croissance⁵² ». Chargé de la rédaction des programmes municipaux de la SFIO, notamment en 1925 et en 1934, il insiste : l'administration municipale rationnelle doit respecter les conditions économiques et sociales du milieu auquel elle s'applique. Ainsi, « la connaissance approfondie du milieu communal est la condition *sine qua non* d'une gestion satisfaisante⁵³ ». C'est au nom de tels principes qu'H. Sellier a multiplié les interventions dénonçant l'imprévoyance administrative, « l'incohérence et l'anarchie bureaucratique »⁵⁴, face à l'extension des villes. Or, cette extension aux conséquences sociales redoutables doit être contrôlée. Il s'agit d'organiser un pouvoir capable de maîtriser la « ville tentaculaire ». Pour ce faire, la ville ne doit plus être pensée ni gérée dans le cadre de la commune, mais bien dans celui de l'agglomération. Dans des rapports⁵⁵ ou congrès divers (Congrès international des villes de 1925 où il était le rapporteur général de la question « les grandes agglomérations » ou encore Congrès du Paris nouveau organisé par *Le Journal* en 1930 où il traitait de la réforme administrative du grand Paris), H. Sellier a démontré que la réalité urbaine brave le droit uniformisateur et défie le cadre communal. La vie municipale urbaine pour s'épanouir doit s'accomplir dans

d'autres espaces plus fidèles aux réalités sociologiques, notamment les agglomérations⁵⁶. Mais, cette réorganisation mobilise un savoir pratique sur le gouvernement municipal. L'ancien rédacteur au ministère du Commerce puis du Travail estime que ni les universitaires ni les hauts fonctionnaires ne peuvent formuler des propositions qu'autorise par contre une longue expérience administrative⁵⁷. Pour l'administrateur de Suresnes, seuls certains praticiens de l'administration municipale – ceux qui ont acquis et développé des connaissances étendues sur le sujet – peuvent être les réformateurs capables d'adapter le régime municipal aux « conditions économiques de chaque milieu, de sa psychologie, de ses habitudes ».

* *
*

La lettre adressée au ministrable M. Déat s'achève sur une proposition d'échanges plus fréquents autour de ce projet de réforme administrative. H. Sellier fait valoir son expérience relative aux questions municipales. Et surtout, pour encore mieux souligner sa déchéance des postes électifs et administratifs, il évoque la documentation dont il disposait et dont le préfet Charles Magny⁵⁸ lui interdit l'accès. Ce courrier a permis à l'ancien maire de Suresnes de reformuler un projet politique qu'il nomme lui-même « réforme municipale ». Quelle signification H. Sellier accorde-t-il, alors, à ce terme ? Le mot « réforme » est polysémique : il a connu et connaît encore plusieurs usages. Pour le maire de Suresnes, la réforme municipale associerait une approche cognitive renouvelée de la ville à une transformation des pratiques d'administration urbaine, c'est-à-dire à une nouvelle forme de l'action publique⁵⁹. La lettre permet de relever les principales articulations de la pensée réformatrice d'H. Sellier.

H. Sellier appuie d'abord son projet sur une manière de penser la vie municipale. La cellule municipale doit, selon lui, être envisagée avant

tout comme une réalité économique et sociologique. Elle est, de par son histoire et de par sa taille, l'un des principaux espaces d'agrégation des citoyens; elle rend possible leur interdépendance. C'est seulement par une connaissance affinée des diverses propriétés de ce milieu, notamment dans les villes, qu'il sera possible de trouver les fondements d'une bonne administration municipale. L'association des représentants des intérêts économiques et sociaux au gouvernement des villes peut permettre une organisation municipale plus efficace; elle est à même de créer une gestion plus proche de la « famille municipale », « famille » que le corporatisme communal doit rendre possible.

L'organisation du gouvernement des villes est érigée en problème. C'est là l'un des fondements du projet d'H. Sellier. Comme d'autres réformateurs municipaux français et étrangers, il s'évertue à démontrer que la gestion municipale doit cesser d'être considérée comme politique. L'administration locale peut être rapprochée d'une gestion industrielle et commerciale⁶⁰. La recherche d'une organisation municipale efficace le conduit à penser que l'administratif doit prendre le pas sur le politique. Cette suprématie de l'administratif lui semble être l'une des seules voies possibles vers la conciliation de l'expertise et de la démocratie.

De fait, tout en condamnant violemment la bureaucratie d'État qu'il juge inefficace, H. Sellier appelle de ses vœux des administrateurs urbains compétents qu'il présente comme les piliers de la réforme municipale. Ces administrateurs sont dépeints comme des fonctionnaires formés aux divers aspects de la vie municipale, des cadres communaux préparés à l'administration des villes. Assurer une telle formation, c'est enfin rendre possible une gestion rationnelle qui, prenant en compte les caractéristiques du milieu urbain, pourra mieux associer les citoyens à la conduite de la ville et assurer ainsi un meilleur « contrôle du public ».



58. Charles Magny (1884-1945) est préfet de la Seine d'octobre 1940 à septembre 1942 après avoir été notamment directeur général de la Sûreté nationale (1934-1936). Voir *Dictionnaire biographique des préfets, septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives nationales, 1994, p. 368.

59. Sur la dimension cognitive de la réforme, un parallèle peut être fait avec la réforme sociale des années 1880-1914. Voir C. Topalov, « Les réformateurs et les réseaux : enjeux d'un objet de recherche », *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1890-1914*, Paris, EHESS, 1999, p. 40.

60. *VIth International Congress...*, *op. cit.*, p. 40.

Réformes urgentes

par MARCEL DÉAT

L'ŒUVRE

9, RUE LOUIS-LE-GRAND DERNIÈRE ÉDITION - 5 h. du matin - UN Franc

Adresse Télég. : ŒUVRE-PARIS

Chèque postal n° 1046

N° 9.621. — Jeudi 16 avril 1942

Tél. OPERA 65-00 et la radio

Après 20 heures :

PROVENCE 98-74 et 75

TANDIS que Vichy rénové se prépare à l'action, et que les destins français se décident, on se laisse volontiers aller à quelques anticipations. On se demande par quel un gouvernement de bonne volonté, ayant fait ses choix extérieurs, pourrait bien commencer sa besogne intérieure de remise en ordre et de redressement. On est alors quelque peu effaré par l'ampleur de la tâche, par l'immensité et la minutie des retouches et des nettoyages.

Si j'avais un conseil à donner, je dirais qu'il faut retrouver d'abord quelques bases solides et simples sur lesquelles on puisse prendre appui. Et d'abord, portons l'effort révolutionnaire là où il doit être accompli, mais cessons de donner le change, ou d'amuser le tapis, par des initiatives inconsidérées et brouillonnes, là où les institutions existantes n'appellent aucune réforme urgente.

Il ne pressait nullement de toucher à l'Enseignement. En vérité, l'édifice existant pouvait attendre des occasions plus propices, moyennant quelques très légères réparations. Et l'effort premier, qui est à longue portée, devait tendre à l'amélioration des cadres et des méthodes. Il y avait de quoi satisfaire les ambitions et les impatiences de nos bâtisseurs, sans fourvoyer l'Université dans une impasse obscure, d'où elle aura désormais quelque peine à sortir.

Mais surtout il faut à un gouvernement, des soubassements administratifs, des fondations juridiques, non improvisés. Qu'on nous laisse tranquilles avec les homélies attendrissantes sur les vieilles provinces françaises. Le temps viendra où l'on pourra faire vivre les régions, à la fois selon les relations économiques normales, et selon les affinités d'esprit et de mœurs. Pour l'instant, le département existe, il suffit de s'y tenir. C'est un cadre qui en vaut d'autres et à quoi chacun est accoutumé. Que l'on nous fasse grâce à la fois des nouveaux sous-préfets et de ces préfets régionaux aux pouvoirs exorbitants, qui ne servent à rien qu'à renforcer l'autarcie la plus néfaste et à empêcher de tourner les rares rouages administratifs qui en auraient encore la possibilité.

(Voir la suite à la 2^e page)

Réformes urgentes*

Par MARCEL DÉAT

Tandis que Vichy rénové se prépare à l'action et que les destins français se décident, on se laisse volontiers aller à quelques anticipations. On se demande par quoi un gouvernement de bonne volonté, ayant fait ses choix extérieurs, pourrait bien commencer sa besogne intérieure de remise en ordre et de redressement. On est alors quelque peu effaré par l'ampleur de la tâche, par l'immensité et la minutie des retouches et des nettoyages.

Si j'avais un conseil à donner, je dirais qu'il faut retrouver d'abord quelques bases solides et simples sur lesquelles on puisse prendre appui. Et d'abord, portons l'effort révolutionnaire là où il doit être accompli, mais cessons de donner le change, ou d'amuser le tapis, par des initiatives inconsidérées et brouillonnes, là où les institutions existantes n'appellent aucune réforme urgente.

Il ne pressait nullement de toucher à l'Enseignement. En vérité, l'édifice existant pouvait attendre des occasions plus propices, moyennant quelques légères réparations. Et l'effort premier, qui est à longue portée, devait tendre à l'amélioration des cadres et des méthodes. Il y avait de quoi satisfaire les ambitions et les impatiences de nos bâtisseurs, sans fourvoyer l'Université dans une impasse obscure, d'où elle aura désormais quelque peine à sortir.

Mais surtout il faut à un gouvernement des soubassements administratifs, des fondations juridiques, non improvisés. Qu'on nous laisse tranquilles avec les homélies attendrissantes sur les vieilles provinces françaises. Le temps viendra où l'on pourra faire vivre les régions, à la fois selon les relations économiques normales, et selon les affinités d'esprit et de mœurs. Pour l'instant, le département existe, il suffit de s'y tenir. C'est un cadre qui en vaut d'autres et à quoi chacun est accoutumé. Que l'on nous fasse grâce à la fois des nouveaux sous-préfets et de ces préfets régionaux aux pouvoirs exorbitants, qui ne servent à rien qu'à renforcer l'autarcie la plus néfaste et à empêcher de tourner les rares rouages administratifs qui en auraient encore la possibilité.

Mais il ne suffit pas de revenir au cadre traditionnel du département : il faut y reconstituer, avec les éliminations nécessaires, les conseils généraux, et leur rendre des pouvoirs de contrôle et de gestion. En particulier sur le plan du ravitaillement. Et ce même retour au bon sens implique que les maires qui ont fait leurs preuves, quelle que soit leur origine politique, seront d'urgence remis en place, quand ils ont été, comme dans des centaines de cas, évincés sans raison et remplacés par des personnages sans autorité ni compétence.

A condition, bien entendu, que ces maires récupèrent les pouvoirs normaux qui étaient les leurs, dans le cadre de la loi de 1884. Seule la cellule communale résistait encore, à la veille de la guerre,

seule elle a fonctionné pendant la débâcle et l'exode. Il est proprement insensé d'avoir, sous prétexte d'autorité renforcée, enlevé toute initiative aux magistrats municipaux, et de les avoir soumis à une tutelle préfectorale absolue et sans nuance.

On trouvera dans les conseils municipaux, dans les communes rurales comme dans les grandes villes, les auxiliaires indispensables d'une répartition des denrées et des produits, aussi bien que des charges de production. En attendant que la vraie corporation paysanne se construise, les administrateurs de nos villages sauront parfaitement veiller à une remise en ordre intelligente. Nous discuterons plus tard sur les moyens de désignation, de renouvellement ou d'élection des conseils municipaux et généraux. La crise que nous traversons exige d'abord que les compétences soient maintenues ou rétablies ainsi que les responsabilités.

Bien entendu, d'autres mesures sont à prendre, aussi bien en ce qui concerne l'épuration dans la haute administration, spécialement dans le monde des préfets, que dans la réorganisation des ministères eux-mêmes, où la plus étrange fantaisie a depuis dix-huit mois décidé des attributions respectives. Mais l'application des réformes très simples, pas du tout révolutionnaires, très statiques, que nous avons rapidement énumérées, suffirait à produire la plus heureuse, la plus nécessaire des détente. Et surtout fournirait une base de départ pour une action plus novatrice et plus audacieuse.

Les vrais révolutionnaires ne sont pas ceux qui improvisent spectaculairement et qui s'abandonnent aux démagogies faciles. Avez-vous remarqué que, depuis le « nouveau régime », les gens en place, agissant pour la publicité, pour leur réclame personnelle, ont davantage donné dans la démagogie que leurs prédécesseurs ? Il faudrait que cela aussi prît fin.

* Orthographe conforme à l'original.

16 avril 1942.

Sur la Réforme Municipale.

Monsieur Marcel DEAT,

PARIS

Mon cher Déat,

J'ai lu avec un véritable régal ton article de ce matin. J'ai été en effet agréablement surpris d'y trouver l'écho d'une de mes préoccupations, dont la solution conditionne, à mon sens, toute véritable rénovation nationale.

Les Gouvernants d'hier ont évidemment repris à leur compte, et pratiquent totalement, les principes que les marxistes orthodoxes opposaient aux amis de Bakounine et aux disciples de Proudhon dans les conciliabules de la 1ère Internationale.

La Société et la Nation doivent, pour eux, constituer des agglomérats voués à une centralisation oppressive, dans lesquels toute initiative vient d'en haut et où la vie locale disparaît totalement. Ils n'ont d'ailleurs rien innové. Depuis déjà une dizaine d'années et particulièrement depuis les décrets-lois Daladier, la tendance des bureaucrates qui ont régné sur la France a été de briser toutes les initiatives individuelles et tous les organismes qui pourraient heurter leurs fantaisies.

Cette espèce de déviation jacobine, compréhensible chez Daladier, est incohérente dans l'entourage du Maréchal, dans la mesure où cet entourage ne tente pas de rétablir une organisation conforme à ce qu'était - au sens de l'idée qu'il en fait, tout au moins - la monarchie absolue.

Or, je crois que dans un pays comme la France, où l'esprit d'initiative individuelle domine la psychologie populaire, la Nation ne pourra se relever que s'il est fait appel au maximum à cette initiative.

Nous avons un bel exemple des résultats de la méthode contraire, dans l'organisation de la famine par les bureaucrates du ravitaillement.

16 avril 1942.

Sur la Réforme Municipale*

Monsieur Marcel DEAT,

PARIS

Mon cher Déat,

J'ai lu avec un véritable régal ton article de ce matin. J'ai été en effet agréablement surpris d'y trouver l'écho d'une de mes préoccupations, dont la solution conditionne, à mon sens, toute véritable rénovation nationale.

Les Gouvernants d'hier ont évidemment repris à leur compte, et pratiquent totalement, les principes que les marxistes orthodoxes opposaient aux amis de Bakounine et aux disciples de Proudhon dans les conciliabules de la 1ère Internationale.

La Société et la Nation doivent, pour eux, constituer des agglomérats voués à une centralisation oppressive, dans lesquels toute initiative vient d'en haut et où la vie locale disparaît totalement. Ils n'ont d'ailleurs rien innové. Depuis déjà une dizaine d'années et particulièrement depuis les décrets-lois Daladier, la tendance des bureaucrates qui ont régné sur la France a été de briser toutes les initiatives individuelles et tous les organismes qui pourraient heurter leurs fantaisies.

Cette espèce de déviation jacobine, compréhensible chez Daladier, est incohérente dans l'entourage du Maréchal, dans la mesure où cet entourage ne tente pas de rétablir une organisation conforme à ce qu'était – au sens de l'idée qu'il en fait, tout au moins – la monarchie absolue.

Or, je crois que dans un pays comme la France, où l'esprit d'initiative individuelle domine la psychologie populaire, la Nation ne pourra se relever que s'il est fait appel au maximum de cette initiative.

Nous avons un bel exemple des résultats de la méthode contraire, dans l'organisation de la famine par les bureaucrates du ravitaillement.

Je suis convaincu, d'autre part, – toute question doctrinale mise à part – qu'il est pratiquement impossible d'enlever aux citoyens de ce pays l'expression démocratique de leur pensée. Il est plus opportun et rationnel de les appeler à pratiquer ce geste, dans le cadre de leurs préoccupations locales et dans le choix de personnes qu'il connaissent et coudoient quotidiennement, que dans l'expression de doctrines de haute politique qu'ils sont généralement inaptes à apprécier et sur le nom de personnalités qu'ils ignorent.

Le pays ne se relèvera que si on réussit à développer d'une façon intensive les initiatives locales, qui étaient déjà bien insuffisantes avant guerre. Ceux qui ont vécu l'Allemagne et suivi son évolution les vingt dernières années, savent comment, notamment au lendemain du désastre, l'intensité de la vie locale et la valeur des cadres communaux ont constitué la seule armature d'une société qui s'effondrait partout ailleurs.

En juin 1940, au moment de notre défaite, si la fonction municipale avait été ce qu'en ont fait depuis les gens de Vichy, si elle n'avait pas été, contrairement à ce qu'elle est à l'heure actuelle, douée d'autorité morale et compétente, notre pays tout entier aurait sombré dans l'anarchie.

Tu as raison de dire qu'il faut refaire la vie communale, non seulement en rétablissant les municipalités arbitrairement remplacées, dans les campagnes par les hobereaux, dans les villes – et c'est mon cas à Suresnes – par les représentants du Comité des Forges et des trusts métallurgiques sous le paravent de fonctionnaires fatigués et incompetents – mais aussi et avant tout, en rendant à la commune, les prérogatives municipales.

Maxime Leroy a dit quelque part que l'"Etat n'est pas vivant parce qu'il n'est pas une république de communes, et la Commune meurt parce qu'elle n'est pas une république des métiers." C'est dans le cadre communal beaucoup plus que dans les constructions verticales d'origine bureaucratique bâties au seul profit de leurs dirigeants, qu'il faut organiser en France le corporatisme. On a fait tout le contraire dans la Charte du Travail, où la défiance contre l'organisation locale apparaît à toutes les lignes.

La Révolution Nationale est conditionnée par l'immense réforme administrative qui seule peut constituer ses assises. J'avais déjà, en 1936, signalé à Léon Blum que la solution de ce problème dominait toute évolution favorable et progressive de la Société française. Cela est vrai aujourd'hui plus que jamais.

Mais la réforme ne doit pas être conçue par des bureaucrates, qui cherchent à y maintenir des prérogatives auxquelles ils tiennent d'autant mieux, qu'ils sont notoirement incapables de les assurer. Elle ne doit pas être faite par des Inspecteurs des Finances, que la justice élémentaire devrait asseoir sur les bancs des accusés de Riom, comme de véritables responsables de la décadence française. Elle ne doit pas être faite par quelques énergumènes de l'Université, qui n'ont jamais connu la vie municipale autrement que dans les livres, et ses multiples aspects qu'à travers leurs préjugés politiques.

Je crois, comme toi, que c'est là une des tâches les plus urgentes, sinon la plus urgente, pour le nouveau Gouvernement. Il suffit d'en charger des gens qualifiés et compétents – il en est quelques uns en France – parmi ceux qui unissent à la connaissance doctrinale du problème une pratique administrative éprouvée, et sont en même temps influencés d'idées générales favorables à la décentralisation.

L'organisation de la vie locale, de la vie régionale est, comme tu l'as dit, autre chose que la gestation invraisemblable de Préfets ou de super-Préfets, fussent-ils honorés de brillants services militaires ou maritimes, aussi peu qualifiés les uns que les autres, et préoccupés uniquement non pas de renseigner le pouvoir, mais de le flatter, quel que soit d'ailleurs le caractère variable de ses tendances.

Le Gouvernement du Maréchal affirmait, dès l'origine, sa volonté de reconstituer la communauté nationale par la cellule familiale. Il y aurait beaucoup à dire sur cette formule, qui n'a jamais été définie, mais dans laquelle on redoute de voir revivre la vieille conception réactionnaire de la famille, telle que l'avait bâtie le droit romain. Chose singulière, cette doctrine a été dans la pratique systématiquement démolie par la trop fameuse organisation de la jeunesse, où, au contraire, tout l'effort a été tendu vers la préoccupation d'enlever sur l'enfant et le jeune toute autorité familiale.

Mais en dehors de la famille du sang, il existe un lien de solidarité naturel, beaucoup plus puissant et immédiat que le lien corporatif, c'est la commune. Celle-ci par définition, constitue une véritable communauté, un communisme élémentaire. C'est ce lien qu'il faut renforcer, en faisant de la commune, par conséquent de la vie locale, le noyau de toutes les activités organiques et solidaires. C'est ce qu'on veut faire avec le corporatisme, ce qui est à proprement parler, stupide.

Deux frères habitent la même maison dans un village : l'un est maréchal-ferrant, l'autre charcutier. Ils cessent avec le système de Vichy, d'appartenir à la même famille. Le premier, même s'il est dans le Nord ou les Alpes-Maritimes, sera de la même famille que M. Schneider ou M. de Wendel, famille métallurgique. Le deuxième sera le cousin des grands trusters de l'Alimentation, Olida, Félix Potin ou Damoy, et sans doute du cataclysme Achard ! Drôle de parenté !

La famille exige des relations subjectives entre ses membres. Cela est inexistant dans le corporatisme vertical, la commune peut le constituer.

L'organisation nationale sur la base de la famille, implique la création et le développement de la famille communale. C'est cette conception qui a inspiré d'ailleurs tout ce que j'ai tenté de réaliser à Suresnes pendant plus de trente ans ; j'avais réussi à créer une vie locale extrêmement serrée et solidaire, même entre les différentes classes sociales. C'est pourquoi le Gouvernement de la Famille a voulu absolument détruire le résultat de mon effort !

Mais la Commune réalisant cet objectif doit évidemment disposer d'autres cadres que ceux qu'elle possédait hier.

Les regroupements de communes, les fédérations de provinces – les départements – doivent être pourvus d'une organisation techniquement qualifiée. Il y a tout à faire dans ce domaine.

Depuis trente ans, de multiples expériences internationales ont été tentées à cet égard. Les seules qui aient abouti, sont celles qui se sont exactement adaptées à la fois aux nécessités modernes, aux traditions de la vie locale, et à la mentalité qui a formé celles-ci.

Les Anglais, toujours en retard, n'ont pas encore abouti à quelque chose de sérieux, mais le régime américain du "City manager" constitue une transaction remarquable entre la technique et la démocratie.

La loi municipale allemande, dont j'ai suivi de très près la gestation, la mise au point et l'application, est à mon sens parfaite pour la psychologie et les traditions allemandes. Si l'autorité doctrinale et totale de l'Etat y apparaît à tout instant, elle laisse en matière locale une initiative complète aux municipalités. Après les tâtonnements inévitables, elle paraît devoir donner des résultats excellents.

Une des grosses causes, au contraire, de l'anarchie croissante de l'Italie, et de son absence de résistance aux pénibles difficultés actuelles, résulte de ce fait que toute vie locale a été détruite dans ce pays, qui a été au Moyen-Age la terre classique de l'indépendance communale, et qui pendant des siècles n'a connu d'autre autorité et d'autre discipline que celle des pouvoirs locaux.

Nous avons sans doute ici à nous inspirer des expériences internationales récentes, et à en tenir compte dans l'examen du problème, alors que les Hommes de Vichy, paraissent les avoir totalement méconnues.

Nous avons à examiner et à résoudre le problème spécial à la France, de la municipalité des minuscules communes rurales, problème à la solution duquel la Constitution de l'An III et l'Assemblée de 1848 s'étaient en vain attelées.

Nous avons à créer le régime spécial des grandes agglomérations.

Notre réglementation ne doit pas être bâtie sur celle que le caporalisme napoléonien avait conçue après la mégalomanie jacobine, c'est-à-dire sur le principe élémentaire et stupide de l'uniformité et de l'égalité, mais bien sur une souplesse qui tienne compte des conditions économiques de chaque milieu, de sa psychologie, de ses habitudes et les moyens dont il dispose.

Notre régime municipal doit être un régime français. Mais il ne peut être dégagé que par une connaissance approfondie des régimes étrangers et de leur évolution, ne serait-ce que pour éviter les écueils auxquels ils se sont heurtés.

Nous ne pouvons en tout cas ignorer l'empreinte profonde que les munitives romaines et le mouvement communaliste du Moyen-Age ont laissée dans la mentalité française.

Se référer à la tradition avec intelligence, ce n'est pas retourner en arrière. "C'est en allant vers l'embouchure, disait Jaurès, que le fleuve reste fidèle à sa source."

Maxime Leroy a, il y a dix ans, admirablement défini la méthode.

"Regardons les Villes se grouper autour des Grands services municipaux, écoutons-les appeler dans leur conseil les représentants des métiers : fortes de tant de collaborations et de volontés, elles régénéreront l'Etat parce qu'elles auront donné aux citoyens de nouveaux moyens d'agir en commun et, partant, de nouveaux motifs d'invention et d'espoir."

*
* *

Je dicte ces quelques lignes, encore sous l'impression de la lecture de ton article, avant de connaître la composition du nouveau Gouvernement. Le bruit a couru que tu dirigeais les services du Ministère de l'Intérieur. Etant donnée ta compréhension de ce problème, je souhaite vivement que cette information soit exacte.

Bien peu comprennent aujourd'hui que le Ministre de l'Intérieur a autre chose à faire que de la police, alors qu'il serait peut-être désirable que l'administration en soit séparée.

Il est illusoire de vouloir réaliser à l'heure actuelle, les éléments du problème étant encore indiscernables, des grandes réformes de structure économiques ou sociales. Il faut d'ailleurs préalablement en créer l'ambiance. Par contre, la réforme administrative est mûre. Nous en possédons tous les éléments.

Comme une formule sera longue à appliquer et les cadres difficiles à former, il importe d'agir de suite.

L'expérience de mes cours de l'Institut d'Urbanisme, où je traite de ces questions pour la région parisienne, m'a d'ailleurs depuis longtemps montré l'intérêt et l'attention qu'y apportaient des jeunes gens, en face de qui, pour la plupart, il s'agissait d'une révélation.

L'opinion publique accueillera toutes ces réformes avec faveur, surtout par réaction contre l'anarchie invraisemblable et le népotisme d'hier et d'avant-hier.

J'espère que les circonstances permettent que nous ayons l'occasion de parler à nouveau de ces problèmes, et je suis en tout cas à ton entière disposition pour te faire profiter de mon expérience et de ma documentation, que le nouveau Gouvernement amènera peut-être M. Magny à me laisser l'autorisation d'y accéder.

Amitiés et mes hommages à Madame Déat.

Signé : Henri SELLIER

P.S. - J'ai lu avec intérêt que tu avais tenu compte de mes indications, de lire la thèse de Jaurès. Je dois, si tu es appelé à serrer de plus près les questions municipales, te recommander la lecture de l'ouvrage remarquable de Maxime Leroy sur la "Ville Française - Institutions et Libertés locales - publié chez Marcel Rivière en 1927.

* Orthographe conforme à l'original.