

De l'administration des villes au gouvernement des «hommes de la Ville» sous la IIIe République

In: Genèses, 28, 1997. pp. 52-75.

Résumé

■ Bruno Dumons, Gilles Pollet: De l'administration des villes au gouvernement des «hommes de la Ville» sous la IIIe République La mise en administration et la républicanisation progressives des sociétés locales, suivies d'une centralisation et d'une relative homogénéisation du statut de la fonction publique territoriale, semblent constituer un bon observatoire pour analyser le mouvement plus général d'étatisation de la société française. La bureaucratisation des municipalités ne débouche toutefois pas toujours sur des organisations municipales plus démocratiques. Mais les effets sociaux de ces processus s'incarnent dans la normalisation des pratiques et l'imposition, à travers les règlements et les statuts, de types comportementaux caractérisant l'employé- modèle, «l'homme de la Ville».

Abstract

Bruno Dumons and Gilles Pollet: From Administering Cities to Governing City Officers during the Third Republic The gradual administrative and republican organisation of local society, followed by centralisation and the relatively uniform status granted to territorial public service, seem to offer a good observatory for the analysis of the more general shift of French society towards state control. The bureaucratising of local governments, however, did not always lead to more democratic municipal organisations. Yet the social effects of these processes were embodied in normalised practices and types of behaviour imposed by regulations and statutes, characterising the model employee: «the officer».

Citer ce document / Cite this document :

Dumons Bruno, Pollet Gilles. De l'administration des villes au gouvernement des «hommes de la Ville» sous la IIIe République. In: Genèses, 28, 1997. pp. 52-75.

doi : 10.3406/genes.1997.1462

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1997_num_28_1_1462

DOSSIER

Genèses 28, septembre 1997,
pp. 52-75

DE L'ADMINISTRATION DES VILLES AU GOUVERNEMENT DES « HOMMES DE LA VILLE » SOUS LA III^e RÉPUBLIQUE¹

**Bruno Dumons
Gilles Pollet**

1. Cet article a fait l'objet, dans une première version, d'une communication aux journées d'études sur « L'étatisation de la société française », Association pour la Socio-Histoire du Politique, CERAT, IEP Grenoble, 30 et 31 mai 1996. Il reprend certaines conclusions d'une étude collective plus large : Bruno Dumons, Gilles Pollet, Pierre-Yves Saunier, *Pouvoirs locaux et élites municipales. Analyse comparée de six villes de la région du Sud-Est (1880-1940)*, Rapport Programme Pluriannuel en Sciences Humaines du CNRS – Région Rhône-Alpes, 1996, (à paraître au CNRS Éditions).

La structuration institutionnelle de la fonction publique locale participe du processus plus général « d'étatisation » de la société française, entendu comme le développement d'un type de gestion rationalisée, par des administrations publiques, de secteurs toujours plus vastes de la société. Mais la spécialisation et l'évolution des organisations municipales en France sont également un révélateur, en même temps qu'elles induisent des phénomènes de fonctionnarisation, de tertiarisation et de salarisation qui caractérisent la France dès la fin du XIX^e siècle. Cette rationalisation progressive d'un système de normes, « statuts » et règlements municipaux sous la III^e République qui va déboucher sur un modèle national et étatisé de fonction publique communale, semble pourtant ne pouvoir se comprendre qu'à travers l'analyse des interactions complexes et de la paradoxale complémentarité entre, d'un côté, un État républicain centralisateur et normalisateur et, de l'autre, des pouvoirs locaux dotés d'une autonomie et d'une indépendance relative en matière réglementaire et plus largement d'action publique. À partir de la législation du 5 avril 1884, la commune représente en effet un centre de pouvoir politique nouveau où les élites républicaines, en s'appuyant sur un centre étatique désormais républicanisé, tentent de contrer le « pouvoir social » des réseaux notabiliaires

conservateurs et cléricaux². Ce processus entraîne-t-il pour autant une bureaucratisation des mairies républicaines, au sens où l'entend Max Weber, et marque-t-il le passage à une administration municipale réellement moderne et rationnelle, démocratique et républicaine ? En d'autres termes, assiste-t-on réellement à l'imposition de règles et de normes objectives, impersonnelles et communes qui viendraient remplacer un arbitraire mayoral et des pratiques clientélistes et partisans si souvent décriées au cours d'un XIX^e siècle qui voit la nomination par les représentants du pouvoir central des premiers magistrats des communes ? Enfin, quels sont les effets sociaux recherchés et produits par ces normes et règles sur des personnels dont la plupart sont peu ou pas acculturés au métier et à la fonction d'employé municipal ?³

Administrer la ville dans la République⁴

Même si une certaine autonomie de gestion caractérise les municipalités des grandes villes sous la III^e République depuis la charte municipale de 1884, le maire et ses services ne sont pas totalement indépendants en ce qui concerne le contrôle de l'administration et du personnel. L'État central y joue en effet un rôle non négligeable qui va tendre à s'accroître après la Grande Guerre. Après une première intervention nationale en 1905 et 1906, des changements législatifs fondamentaux interviennent en 1919 et 1930 qui ouvrent la voie à un statut national de la fonction publique territoriale. L'enjeu de ces ajustements successifs est de déterminer de manière précise les prérogatives attachées à chaque niveau territorial. Si « *c'est au Parlement, et indirectement aux maires et aux « syndicats », que revient [...] le rôle principal en matière d'élaboration de politiques publiques de l'État (central) dans le domaine des agents communaux* »⁵, la période 1884-1914 se caractérise toutefois par une grande autonomie et une forte capacité d'initiative des municipalités pour élaborer des règlements et pour gérer leurs personnels.

La gestion des personnels communaux entre autonomie municipale et emprise étatique

Contrairement à la législation antérieure, la charte municipale de 1884 marque, pour près de vingt-cinq ans, l'avènement d'une notable autonomie des municipalités dans la gestion de leur personnel technique et adminis-

2. Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.), *Élites et pouvoirs locaux. La France du Sud-Est sous la Troisième République*, Lyon, PUL, (à paraître) ; Gilles Pollet, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX^e-XX^e siècle) », *Lien social et Politiques*, RIAC, 33, printemps 1995, pp. 115-131 ; Didier Renard, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français », *Genèses*, n° 18, janvier 1995, pp. 30-46.

3. Notre étude empirique porte sur six villes de la région Rhône-Alpes (Annecy, Chambéry, Grenoble, Lyon, Roanne, Saint-Étienne).

Ce choix permet la comparaison des administrations municipales propres aux métropoles et aux villes moyennes. Par contre, il n'a pas été possible dans ce cadre géographique de trouver des municipalités urbaines durablement orientées à droite et ayant conservé leurs archives. Ainsi, les fluctuations politiques dans les six villes restent relativement faibles avec une forte prédominance du républicanisme et du radicalisme modérés. Seules, Roanne et Grenoble dans l'entre-deux-guerres connaissent des équipes à forte coloration socialiste.

4. Les recherches concernant les municipalismes et la place des pouvoirs locaux dans les systèmes institutionnels nationaux ont fait l'objet de travaux récents, en particulier sur l'Italie et l'Angleterre : Raffaele Romanelli (dir.), *Storia dello Stato italiano*, Rome, Donzelli, 1995 ; Raffaele Romanelli, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico : i segretari comunali in Italia (1860-1915)*, Bologne, Il Mulino, 1989 ; Carlotta Sorba, *L'Eredità delle mura. Un caso di municipalismo democratico (Parma 1889-1914)*, Venise, Marsilio, 1993 ; Mariuccia Salvati, *Il regime e gli impiegati : la nazionalizzazione piccolo borghese nel ventennio fascista*, Roma, Laterza, 1992 ; Mariuccia Salvati (dir.), *Per una storia comparata del municipalismo e delle scienze sociali*, Bologne, Quaderni di Discipline Storiche, 1993 ; *Genèses*, « Municipalismes », n° 10, janvier 1993 ; Susan D. Pennybacker, « Les mœurs, les aspirations et la culture politique des employés de bureau londoniens des deux sexes (1889-1914) », *Genèses*, n° 14, janvier 1994, pp. 83-104.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons
Gilles Pollet
*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

5. Jean-Claude Thoenig, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 23, vol. 3, juillet-septembre 1982, p. 498. Rappelons que pendant la III^e République, le droit syndical n'est pas reconnu pour les fonctionnaires. L'usage du terme « syndicat » renvoie aux différentes amicales et groupements corporatifs qui défendent localement ou nationalement les intérêts des employés municipaux.

6. Pour les six villes étudiées et malgré certains changements radicaux qui ont lieu à Roanne (1896) et à Grenoble (1919), il semble que les grands renouvellements de personnel aient eu lieu plus tôt, tout au long du XIX^e siècle, lors des changements de régime ainsi qu'à la fin de la période de l'Ordre Moral. Un bon exemple de cette stabilisation républicaine plus tardive est donnée par le cas toulousain : Jean-Yves Nevers, *Système politico-administratif communal et pouvoir local en milieu urbain, étude d'un cas : la municipalité radicale-socialiste de Toulouse (1888-1906)*, thèse de 3^e cycle, université Toulouse II, 1975.

tratif. L'article 88 de la loi du 5 avril 1884 stipule en effet que le maire, émanation du suffrage universel, nomme les agents à tous les emplois communaux, les suspend et les révoque. Seuls échappent à ce pouvoir sans partage les rares emplois dépendant des droits spéciaux de nomination fixés par la loi, comme pour les gardes champêtres et la police locale, ces derniers étant généralement placés directement sous le contrôle de l'État. Cette nouvelle autonomie communale se révèle particulièrement importante dans les centres urbains où, dans une conjoncture économique plutôt favorable, se développe un processus de bureaucratisation et de spécialisation de services administratifs et techniques municipaux que la loi et la croissance des villes incitent à étoffer et à rendre plus efficaces.

L'administration municipale devient alors un élément essentiel du jeu politique local mais également du système institutionnel national. Les pratiques clientélistes traditionnelles investies par certains maires urbains républicains peuvent induire des vagues d'embauches et de licenciements dans une logique partisane et instaurer quelquefois un véritable système de dépouilles ou *spoils system*. Ces procédés permettent de constituer quelques bastions et « machines » politiques dont les maires radicaux, alors dans l'opposition, se font une spécialité⁶. Ainsi, assiste-t-on dans les deux dernières décennies du XIX^e siècle à une personnalisation et à une centralisation de la gestion municipale entre les mains du premier magistrat, pour des raisons proprement stratégiques liées à la structuration progressive d'un type de système politique pensé à partir de la figure d'une démocratie locale et en particulier communale. Aucune disposition n'est alors concrètement prise par l'État central pour régler le champ dévolu aux maires. Si les relations entre le maire et le préfet sont plus complexes, les pouvoirs et l'emprise réelle de ces agents de l'État sont certainement beaucoup plus forts dans les communes rurales que dans les villes où le pouvoir mayoral les contraint souvent à l'impuissance et à l'attentisme, d'autant que les municipalités urbaines peuvent compter sur des services administratifs et techniques plus performants que ceux dont le préfet a la direction. Dans ce cadre quelque peu autocratique, le personnel communal reste d'autant plus dépendant qu'il ne bénéficie d'aucun statut général reconnu. Les agents municipaux relèvent du droit privé et il faut

attendre le 13 décembre 1889 et « l'arrêt Cadot » du Conseil d'État pour que soit reconnu aux employés communaux le statut d'agent public. Paris ne semble toutefois pas vouloir trop s'immiscer dans la gestion des personnels communaux. Fortement hétérogène, cette population ne semble d'ailleurs pas posséder un esprit de corps très développé et il n'existe pas de véritable fonction publique locale unifiée dans les années 1880-1890. Une certaine garantie de l'emploi par rapport aux autres secteurs d'activités, des réglementations disparates et des avantages particuliers caractérisent néanmoins les institutions municipales.

Pourtant, au début du ^{xx}^e siècle, dans les grandes villes et sous l'impulsion directe du syndicalisme municipal, une nouvelle orientation est donnée à la politique du personnel administratif et technique. Paradoxalement, les amicales et « syndicats » d'agents communaux, souvent proches du syndicalisme d'action directe et défenseurs de l'autonomie communale, vont revendiquer auprès des parlementaires de gauche, pour lutter contre l'arbitraire mayoral et consolider la fonction municipale, l'étatisation d'un statut qu'ils désirent rendre obligatoire⁷. La question du statut qui s'inscrit dans un processus revendicatif plus général, peut toutefois être une arme à double tranchant. En imposant des obligations statutaires liées à la notion d'intérêt général et en tentant ainsi d'affaiblir le mouvement syndical en le contrant sur son propre terrain revendicatif comme pour les instituteurs, les radicaux désormais au pouvoir, malgré leur profond souci décentralisateur, souhaitent encadrer et rationaliser les pratiques d'agents publics très soucieux de leurs prérogatives et de leurs spécificités professionnelles tout en encadrant l'autonomie de décision des maires urbains.

Mais les « syndicats » d'employés communaux ne restent pas inactifs. Ainsi, dès 1903 une Fédération nationale des travailleurs municipaux est créée. Ce sont principalement les questions de discipline et d'avancement qui sont alors à l'ordre du jour, et les règlements de référence sur lesquels les « municipaux » veulent s'aligner restent ceux des personnels d'État. Sous cette pression grandissante, le Parlement vote la loi du 22 avril 1905 qui accorde aux agents municipaux le droit à la communication de leur dossier avant toute sanction puis impose, l'année suivante, une compensation en cas de suppression de poste. Pour la première fois, l'État s'impose

7. Sur le plan national, plusieurs projets de statut de la fonction publique verront le jour en 1907, 1908 et 1920 sans jamais aboutir. Un débat acharné oppose tout au long de la III^e République « statutistes » et « antistatutistes ». Il faut attendre le régime de Vichy pour voir édicter un premier statut des fonctionnaires en 1941. Abrogé en août 1944, il cède la place au statut du 5 octobre 1946 qui unifie toutes les dispositions antérieures et reconnaît le droit syndical. La fonction publique territoriale devra quant à elle attendre 1952 pour bénéficier d'un statut national : Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, 1990, pp. 88-90.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

comme arbitre entre le maire et ses agents comme il le fait alors plus largement entre employés et employeurs. La pression parlementaire qui relaye les revendications syndicales et cette recherche perpétuelle du statut accélèrent « *l'ingérence de l'État central dans les affaires municipales et nivelle(nt) les conditions offertes par les diverses communes* »⁸. Ce recours à l'État limite l'autonomie communale d'autant qu'il faut attendre 1907 pour que soit créé, non sans difficultés, un premier groupement national censé représenter les intérêts propres des dirigeants communaux : l'Association des Maires de France. Celle-ci, très influente auprès du ministère de l'Intérieur, tente de contrer l'influence syndicale.

Après la Première Guerre mondiale, un processus de centralisation se développe qui vient contrecarrer les volontés d'autonomie communale et la relative indépendance des maires urbains en matière de gestion des personnels. Faisant suite à un premier projet déposé en 1914, la législation du 23 octobre 1919 accorde en effet, dans le cadre urbain, des garanties à tous les agents communaux dépendant directement de la mairie. Les conseils municipaux des communes de plus de 5000 habitants disposent alors de six mois pour déterminer des règles objectives de gestion du personnel. Passé ce délai, le préfet doit faire appliquer un règlement-type dont la rédaction est confiée au Conseil d'État. Si le maire fixe toujours les conditions de recrutement, le concours devient obligatoire sauf contre-indication majeure soumise au conseil municipal puis au préfet. Un double avancement est prévu, à l'ancienneté et au choix. Le conseil de discipline est enfin imposé ; il doit donner un avis en cas de suspension ou de révocation proposée par le maire. Ce dernier conserve cependant une autonomie considérable puisqu'il fixe les dates, le nombre des places et la liste des candidats au concours tandis qu'il en préside le jury. Les règlements doivent toutefois être approuvés par le préfet.

Si la législation de 1919 ouvre la voie à la course aux garanties statutaires, son application semble rester en partie aléatoire. Le règlement-type est élaboré *a minima* par un Conseil d'État timide, socialement conservateur et désireux d'éviter tout conflit potentiel avec des élus locaux qui rejettent en majorité la loi. Parmi ces derniers, les maires des grandes villes, de sensibilité de gauche ou de centre gauche pour la plupart, vont néanmoins œuvrer dans le sens de la législation et favoriser les accords avec

8. Jean-Claude Thoenig, « La politique de l'État... », art. cit., p. 492.

les syndicats ainsi que les ajustements sociaux avec l'État. Bientôt, cette première loi apparaît insuffisante alors que plusieurs projets successifs ont été proposés à partir de 1925 ; l'un d'entre eux est finalement adopté par les députés en février 1928. Il est, pour l'essentiel, l'émanation du travail des maires des villes qui dominent l'Association des Maires de France. Un des problèmes parmi les plus importants à avoir été débattu concerne les emplois soumis à des dispositions spéciales qui ne dépendent donc pas uniquement des prérogatives du maire et dont le nombre ne cesse d'augmenter.

En dehors de ces questions de prérogatives communales, le projet de 1928 prévoit une réduction du pouvoir du maire au sein du conseil de discipline avec l'instauration de conseils départementaux présidés par un juge de paix. Malgré le soutien du syndicat du personnel des services publics et de l'influent syndicat des instituteurs-secrétaires de mairie, à dominante rurale, le Sénat tarde à entériner cette législation. C'est chose faite, avec quelques modifications, le 12 mars 1930. Sous la pression de la Haute Assemblée, les députés finissent néanmoins par accepter que le conseil de discipline n'émette qu'un avis et que le pouvoir de décision soit laissé au maire. Les instituteurs-secrétaires de mairie obtiennent enfin de ne pas relever de ce conseil.

Le processus d'harmonisation nationale et de réglementation des activités communales par le pouvoir central est donc enclenché. Déjà, à la suite du premier conflit mondial, l'État avait imposé des emplois réservés pour cause de requalification des personnels mutilés de guerre. Mais l'entre-deux-guerres voit s'étoffer considérablement la liste des personnels échappant à l'autorité directe du maire. Trois types d'emplois peuvent ainsi être définis : ceux pour lesquels le maire nomme après agrément ou avis de l'État, ceux dont les agents sont nommés par l'État sur proposition du maire, enfin ceux sur lesquels se prononce l'État central à partir d'une liste de candidats établie par la municipalité⁹. L'autorité des maires est donc réduite même si concrètement l'instance étatique ratifie souvent les propositions émanant de l'administration communale. Mais très vite, la crise économique et l'inflation induisent des difficultés toujours plus grandes pour l'équilibre des budgets publics. Le décret du 16 juillet 1935 impose ainsi un ralentissement des rythmes d'avancement des fonctionnaires de l'État

9. On trouve dans le premier ensemble les agents de police, les gardes champêtres, les directeurs d'école d'architecture et de conservatoire de musique, les directeurs de bureau d'hygiène et les professeurs spécialisés des écoles municipales. Le deuxième groupe compte les préposés d'octroi ainsi que les directeurs et enseignants des écoles des Beaux-Arts. Le dernier, enfin, regroupe les préposés en chef de l'octroi, les receveurs municipaux, les bibliothécaires et les conservateurs de musée.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

et, en s'appliquant aux communes, il rend homogènes les grilles appliquées par les communes. Le Front Populaire abroge toutefois ces dispositions et soumet la fixation des rémunérations à des commissions paritaires. Les communes retrouvent également une autonomie dans la détermination des émoluments ne dépassant pas 15000 francs par an. Même s'il faut attendre Vichy pour voir émerger un statut des fonctionnaires, les municipalités ont largement tenté d'anticiper ce mouvement en promulguant elles-mêmes des règles « quasistatutaires » pour leurs personnels.

Du règlement municipal type à la logique statutaire¹⁰

De manière générale, les premiers règlements dignes de ce nom apparaissent dans les six villes étudiées au tournant du siècle avec d'assez fortes disparités chronologiques liées à la taille des cités et des administrations municipales ainsi qu'à la puissance et à l'efficacité des organisations syndicales d'employés communaux¹¹. Par la suite, l'entre-deux-guerres apparaît, dans tous les cas, comme une période d'intense production et de remaniements réglementaires. Le processus d'homogénéisation qu'on y décèle, tend à dessiner les contours d'un virtuel statut de la fonction publique municipale.

Les premiers règlements apparaissent dans les plus grandes villes, dès la seconde moitié des années 1890, à Grenoble (1895) et à Lyon (1897) alors qu'ils sont plus tardifs dans les villes moyennes comme Roanne (1913) et Annecy (1919). La taille des villes paraît donc prépondérante sauf à Saint-Étienne où un règlement général est institué seulement en 1908, peut-être en raison des nombreux textes réglementaires qui régissent différents services. Tous ces règlements sont régulièrement modifiés et révisés, souvent sous la pression des syndicats et des amicales du personnel. Les bases réglementaires nouvelles sont alors données par l'examen des textes promulgués dans d'autres municipalités françaises, soulignant l'absence totale de directives étatiques et nationales. Même si les plus grandes villes ont largement anticipé le mouvement, la législation du 23 octobre 1919 qui peut imposer un règlement-type, dans les municipalités de plus de 5000 habitants qui n'en posséderaient pas, n'est pas étrangère au foisonnement statutaire qui caractérise l'entre-deux-guerres¹². Toutes ces normes locales tendent donc à codifier très fortement la

10. Nous exploiterons ici les différents règlements et statuts des personnels municipaux.

11. Les premières mesures réglementaires qui concernent avant tout les horaires et la discipline interne, sont comme à Saint-Étienne avant 1880 éditées sur des affiches et placardées sur les murs des différents services.

12. Les principales modifications réglementaires interviennent en effet dans les années vingt et trente.

profession et à donner une dimension juridique aux fonctions concernées. Forment-elles pour autant un corpus homogène et quelles sont leurs spécificités ?

Les textes réglementaires édictés portent le plus souvent le titre générique de *Règlement général des personnels municipaux* mais une ambiguïté persiste dans certaines villes moyennes avec une hypothétique référence statutaire qui semble s'affirmer dès 1914 et surtout dans l'entre-deux-guerres. Plus ambitieuse qu'un simple règlement, l'idée d'un statut local des employés municipaux semble donc émerger dans les villes moyennes alors même qu'il n'existe pas de statut général des fonctionnaires durant toute la période¹³. On perçoit ainsi à travers ces exemples le poids du lobby «statutiste» au plan local, ce qui peut nous renseigner, en négatif, sur la faiblesse d'un mouvement, souvent proche de la CGT, qui a refusé les «pièges» du statut¹⁴. À contrario, les grandes métropoles régionales que sont Lyon et Grenoble semblent plus réticentes à entrer dans cette bataille de cadres juridiques et l'absence de référence au statut dans les intitulés de leurs textes normatifs peut également nous laisser entrevoir le poids plus grand des syndicats d'agents communaux.

Par ailleurs, les supports écrits des règlements municipaux paraissent relativement homogènes. Il semble que les municipalités se soient directement inspirées des exemples des règlements et des textes juridiques concernant les administrations nationales et en aient reproduit, avec une certaine liberté tout de même, les canons qui confèrent à ce texte sa lisibilité, sa rationalité et certainement, du point de vue des concepteurs, une forme de légitimité. Les premiers exemplaires paraissent toutefois fort rudimentaires et, malgré la diversité des usages, une certaine homogénéisation des supports apparaît dès la Belle Époque. La même dynamique réglementaire est enregistrée dans les différentes villes de l'échantillon avec quelques décalages chronologiques où la taille des municipalités et la puissance des revendications syndicales semblent décisives comme à Grenoble et Saint-Étienne. On assiste ainsi à une logique d'empilage et de sédimentation des règles successives alors que les tentatives de rationalisation des textes avec des regroupements thématiques dans un but de concision et de clarté sont surtout décelables pendant l'entre-deux-guerres dans les deux capitales régionales, Lyon et Grenoble.

13. On retrouve les intitulés suivants : *Statut des employés municipaux* (Chambéry, 1914), *Statut du personnel des services municipaux* (Annecy, 1919 ; Saint-Étienne, 1921 et 1927), *Statut du personnel de la ville de Saint-Étienne* (1938), *Statut des employés et ouvriers municipaux* (Roanne, 1923, 1929 et 1936).

14. «La deuxième Fédération des fonctionnaires, hostile au statut, regroupe près de 200 000 adhérents en 1913, 350 000 au début des années 1930», Pierre Rosanvallon, *L'État en France...*, op. cit., p. 89.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

Bien que les premières brochures aient été quelquefois uniquement consacrées aux traitements comme à Annecy en 1918 et que la plus grande diversité dans l'ordonnement et les regroupements thématiques existe, quatre ou cinq rubriques apparaissent très vite incontournables. Il s'agit de la classification du personnel, des procédures de recrutement et d'avancement, des grilles de traitements, des questions de discipline et des mesures sociales, ces dernières se développant surtout dans le sillage de la législation de 1919. Le cas lyonnais mérite ici d'être considéré de manière précise dans la mesure où tous les textes promulgués entre 1900 et 1939 ont été conservés et qu'ils font figure de règlement de référence pour beaucoup d'autres villes¹⁵. Ils représentent une sorte d'idéal-type du règlement moderne et rationnel et nous permettent de suivre l'évolution des champs normatifs légitimes au sein de l'organisation municipale. Dès 1897, vingt articles sont répartis dans huit rubriques que l'on retrouve à peine modifiées en 1900 : composition du personnel, recrutement, stage, avancement, effectif, congés et absences, mesures disciplinaires, dispositions diverses et transitoires. En 1924, plusieurs rubriques nouvelles font leur apparition et concernent le repos hebdomadaire, les différents types de congés et la création d'un conseil du personnel. La composition du conseil de discipline est dorénavant indiquée conformément à la loi. Le programme des concours et sa publication sont clairement stipulés dès 1926 ainsi que le paiement des heures supplémentaires. Le règlement de 1930 intègre enfin le cas des « employés logés » et celui de 1939 fait de même pour les « employés logés et nourris ». Partout, les textes se font plus précis et tendent à s'homogénéiser. Reste à savoir si cette inflation réglementaire a eu pour conséquence de rationaliser et de bureaucratiser, voire même de démocratiser et de républicaniser ces organismes administratifs municipaux.

Gouverner les « hommes de la Ville »

Si l'on suit l'analyse classique de Max Weber, la bureaucratie soutient le type pur de la domination rationnelle légale, lié à la prééminence de l'État moderne et distinct des autres formes de dominations, charismatique et traditionnelle, que le sociologue allemand a théorisé. Dans ce cadre, le processus de bureaucratisation implique le triomphe de la règle générale et impersonnelle sur la

15. Plusieurs courriers retrouvés dans les archives municipales des villes étudiées attestent de ce caractère de modèle, dévolu à la municipalité lyonnaise.

faveur ou le privilège, le recrutement des agents sur une base de compétence plutôt que de clientélisme – et donc le recours systématique au concours anonyme – enfin l'absence d'appropriation personnelle des positions et fonctions de pouvoir occupés. Ainsi, la volonté politique de républicanisation et de démocratisation, mais aussi de légitimation, des administrations municipales semble bien avoir en partie abouti à un tel phénomène. En effet, sous la III^e République, se sont mises en place, du point de vue organisationnel et réglementaire, des normes et des procédures de plus en plus formalisées, codifiées et donc une institutionnalisation progressive des organisations administratives municipales¹⁶. L'État central lui-même a largement participé à ce processus d'institutionnalisation et de légitimation des pouvoirs communaux tout en essayant de réduire davantage leurs capacités d'autonomie, notamment en matière de recrutement et de gestion des personnels avec un souci d'harmonisation mais aussi de contrôle. Mais, en prenant appui sur notre enquête localisée, on peut se demander si les pratiques d'administration des personnels sont en accord avec les textes législatifs ainsi qu'avec les volontés affichées par les édiles ? D'autre part, nous questionnerons les effets sociaux que produisent ces processus sur les agents censés faire fonctionner les administrations communales.

L'accession à la fonction municipale : entre méritocratie et sélection partisane

Au regard des dossiers du personnel de la mairie centrale, la règle du concours paraît effective à Lyon dès 1881 pour toute entrée dans les postes subalternes des services administratifs municipaux, soit près de quarante ans avant qu'elle ne soit imposée par l'État. À Grenoble, le règlement de 1895 pose quelques normes quant au recrutement mais les conditions initiales de l'entrée dans le corps des agents municipaux restent floues. Pour le poste de rédacteur, nul ne peut être candidat s'il ne fait déjà partie de l'administration. Quant au concours de base, celui d'expéditionnaire, son âge plafond est fixé à trente ans et l'entrée dans la carrière se fait alors par le biais d'un stage d'une durée de trois à huit mois. Cependant, les procédures de recrutement vont se préciser davantage au début du siècle.

En 1900, les conditions d'accès à l'administration municipale lyonnaise deviennent plus explicites et contraignantes. L'âge maximum d'entrée reste fixé à

16. Sur la question de l'institutionnalisation : Pierre Bourdieu, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 43, juin 1982, pp. 58-63 ; Bernard Lacroix, « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République », Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, *Le Président de la République. Usages et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, pp. 13-77 ; Jacques Revel, « L'institution et le social », Bernard Lepetit (dir.), *Les Formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995, pp. 63-84.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

trente ans pour tous les employés de bureau. La nationalité française, la jouissance des droits civils et politiques, l'accomplissement du service militaire, un certificat médical ainsi qu'un stage de trois mois à un an sont désormais de rigueur. Six ans plus tard, le concours ou son équivalent technique, l'examen professionnel, est devenu obligatoire pour toute une série d'emplois, en particulier subordonnés et techniques, mais également pour certains postes à responsabilité comme celui de bibliothécaire en chef. En 1913, les concours et examens se déroulent devant des jurys spéciaux désignés par l'administration et qui comprennent un employé du grade mis au concours. On retrouve sensiblement les mêmes conditions d'entrée dans les autres villes avec simplement quelques spécificités et ajustements locaux ainsi que des décalages dans le temps.

L'entre-deux-guerres amène la fixation définitive et l'institutionnalisation des modes de recrutement contribuant, cette fois sous l'impulsion directe de l'État, à une forte convergence des différentes municipalités étudiées. Conformément à la législation de 1919, les divers règlements prescrivent le concours et l'examen professionnel comme règles incontournables pour le recrutement mais le rôle du maire reste déterminant dans ces procédures. À Saint-Étienne, pour plus de transparence, un jury doit être constitué et inclure des délégués du personnel. Le règlement d'Annecy, édité en 1919, indique conformément aux usages les plus répandus, que tout postulant doit être français et âgé de moins de trente-cinq ans. Le texte réglementaire grenoblois datant de 1925 mentionne, en plus de la nationalité française, les notions de bonne conduite et moralité. L'âge minimum est ici fixé à vingt ans et le maximum à trente-cinq mais seuls ceux entrés avant trente ans pourront être admis à verser à la caisse municipale de retraite. En 1932, l'âge d'entrée est même abaissé à 19 ans pour la catégorie des employés de bureau, des comptables et des secrétaires.

Encore une fois le cas lyonnais se montre particulièrement exemplaire. Le règlement de 1924 précise de manière méticuleuse la pyramide d'auto-recrutement par service et définit la composition des jurys de concours. Celui de 1926 définit trois types d'accès au recrutement. Le concours concerne les employés de bureau subalternes, le personnel d'inspection et de surveillance des travaux, le personnel technique des services d'architecture et d'hygiène, les pro-

fesseurs ainsi que tout emploi «*nécessitant une instruction générale ou des connaissances techniques*». La voie d'examen est réservée aux postes nécessitant des connaissances professionnelles ou des aptitudes particulières (peseurs, infirmiers, sapeurs-pompiers, jardiniers, ouvriers professionnels...). Enfin, le stage s'impose pour les emplois n'exigeant ni connaissance, ni aptitude spéciale. Le texte de 1930 clarifie et simplifie même les procédures en associant une modalité particulière – le concours, le stage ou la promotion interne – à chaque grade et poste. Sont en particulier choisis parmi le personnel de l'administration, au grade inférieur le plus souvent, les chefs et sous-chefs de bureau, les secrétaires de mairies d'arrondissement et les différents directeurs et économes d'institutions municipales.

Il ne faudrait toutefois pas conclure à une évolution linéaire et généralisée des procédures de recrutement qui, de 1870 à 1940, irait de l'arbitraire mayoral aux concours méritocratiques et démocratiques. Certains postes et fonctions conservent un traitement particulier et le maire garde une forte emprise sur les différentes procédures. La plupart des règlements stipulent en effet très tôt que les concours des chefs de service sont ouverts sans condition d'âge et que certains peuvent être recrutés sur titres, sauf pour ceux dont la nomination relève directement des règlements d'administration publique et donc des ministères.

Mais entrer dans l'administration municipale n'est pas tâche aisée lorsque l'on se réfère aux épreuves que les candidats doivent affronter pour un simple poste d'employé au plus bas de l'échelle. La ville de Chambéry nous livre un bon exemple des types d'exercices imposés dans la plupart des villes, au moins depuis la Belle Époque. Le règlement chambérien de 1909 précise par exemple que les concours d'entrée comprennent une dictée et une rédaction, une question de calcul ou un problème, voire même si nécessaire un travail portant sur des notions élémentaires de droit administratif. Cinq ans plus tard, le calcul est remplacé par l'arithmétique et la géométrie élémentaires. De plus, un examen oral a été introduit pour apprécier la culture générale du candidat. À Annecy, le statut de 1919 indique que les postulants doivent subir un examen comprenant une dictée avec vérification de l'orthographe et contrôle de l'écriture, des problèmes ou questions de calcul ainsi qu'une rédaction appropriée à l'emploi sollicité. Dans la cité d'Édouard Herriot où le concours est de rigueur depuis les années

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

1880 pour les emplois administratifs de base d'expéditionnaire et de rédacteur, certaines copies d'examen ont été conservées dans les dossiers personnels des employés. Les thèmes retenus pour les concours sont par ailleurs publiés au *Bulletin Municipal Officiel*. Ils demandent à chaque fois une préparation spécifique des candidats qui s'y reprennent souvent à plusieurs reprises pour réussir. Des cours, délivrés par les chefs de bureau, seront d'ailleurs mis sur pied par la mairie à partir des années vingt.

Les procédures concernant l'accès direct à des postes de responsabilité et particulièrement qualifiés, sont assez différentes bien que certaines épreuves d'aptitudes professionnelles puissent être organisées. À Saint-Étienne, Pierre Andrieu qui postule en 1888 pour le poste d'ingénieur en chef de la voirie, doit ainsi fournir un mémoire détaillé sur ses titres, concours et travaux avec certificats¹⁷. Un premier concours sur titres permet de choisir trois candidats et un second examen technique les départage. Dans ce cas, le jury se compose, en plus des adjoints au maire et de plusieurs conseillers municipaux, de nombreux experts : ingénieurs des mines et des ponts, architecte...¹⁸. De même, lorsqu'en 1909 le poste de bibliothécaire est mis au concours à Lyon, trois séries d'épreuves sont organisées qui vont de la dictée à l'examen bibliographique de quatre volumes en passant par un entretien oral portant sur des questions de littérature et de culture générale¹⁹. Mais ces examens professionnels restent rares pour les postes d'encadrement. La plupart du temps, la promotion interne ou le concours sur titre sont de rigueur, en particulier pour les emplois dont la nomination ne ressortit pas de la seule prérogative du maire²⁰.

La dynamique méritocratique du concours n'a toutefois pas éliminé les pratiques traditionnelles du clientélisme politique et du parrainage comme le démontrent les nombreuses lettres de recommandation et les appuis divers conservés dans nombre de dossiers de candidature, ce qui semble démontrer que non seulement ils ont été pris en compte mais que cela est considéré comme une procédure normale et donc archivable. Que ce soit son député, le maire de sa commune d'origine, un notable local influent, son ancien employeur ou encore son supérieur hiérarchique au sein de l'institution militaire, voire même ses propres parents, il est fréquent pour le postulant de recourir à ces pratiques pour appuyer sa candidature et faire souligner les qualités requises pour l'emploi

17. Archives municipales de Saint-Étienne (AMSE), 40 K 21, concours pour le recrutement d'un ingénieur de la voirie en 1888.

18. AMSE, 40 K 21-22, dossier voirie.

19. Archives municipales de Lyon (AML), dossier personnel André Bertrand. De par leur bonne conservation, les dossiers du personnel de l'administration lyonnaise constituent ici la source essentielle.

20. Pour plus de précisions concernant le recrutement de la haute fonction publique municipale : Bruno Dumons, Gilles Pollet et Pierre-Yves Saunier, *Pouvoirs locaux et élites municipales...*, *op. cit.*

convoité, en particulier ses opinions politiques républicaines. Ainsi en 1874, François Dautel décidant de rejoindre les services municipaux lyonnais, joint à son dossier les états de service militaire paternels qui paraissent constituer à ses yeux une garantie du même ordre que son diplôme universitaire²¹. De même, lorsque Pierre Beauvoir candidat en 1879 à la mairie de Lyon, il adresse une lettre au préfet Berger qui dirige alors les services municipaux, et lui déclare : « *Pour références, on peut s'adresser aux conseillers Guinand, Langlade et Rossigneux et aux députés Chavanne et Varambon qui sont en bon rapport avec mon père* »²². Même pour les postes d'encadrement, la recommandation semble de rigueur. Victor Frehse, diplômé de chimie et de mathématiques, ne se contente pas d'envoyer son *curriculum vitae*, ses diplômes et ses états de services professionnels lorsqu'il se déclare candidat à la direction du laboratoire municipal lyonnais en 1884. Il joint à l'appui de sa candidature une attestation professionnelle émanant des directeurs des laboratoires municipaux de Lyon et de Saint-Étienne mais également un avis plus politique rédigé par un sénateur de sa connaissance²³.

De telles pratiques traditionnelles de clientélisme et de recommandations notabiliaires semblent courantes dans les années 1870 et 1880²⁴. Mais qu'en est-il une fois la République durablement implantée et les règlements municipaux institutionnalisés ? Ne devrait-on pas logiquement voir disparaître cette forme d'engagement au profit d'un recrutement plus démocratique, méritocratique et anonymisé, fondé sur les seules compétences intellectuelles et techniques du candidat ? Pourtant, en 1893 lorsqu'Adolphe Favre se porte candidat au concours d'expéditionnaire à la mairie de Lyon, il joint deux recommandations, l'une émanant du maire de sa commune d'origine Pont d'Ain, l'autre du lieutenant-colonel Peloux dirigeant le corps de réserve où il a été affecté²⁵. Dix ans plus tard, Richard Cantinelli, alors bibliothécaire adjoint à Marseille et désirant concourir pour le poste de bibliothécaire en chef de la ville de Lyon, joint à son dossier une lettre du docteur Flaisières, conseiller général des Bouches-du-Rhône qui atteste de sa qualité de « bon républicain »²⁶. Plus remarquable encore est le cas de Claudius Morel. Entré comme expéditionnaire à la mairie centrale en 1901, il sollicite par deux fois le soutien de sénateurs pour

21. AML, dossier personnel François Dautel.

22. AML, dossier personnel Pierre Beauvoir.

23. AML, dossier personnel Victor Frehse.

24. Sur ce phénomène traditionnel dans les administrations centrales de la France d'avant 1870 : William Reddy, « "Mériter votre bienveillance" : les employés du ministère de l'Intérieur en France de 1814 à 1848 », *Le Mouvement social*, janvier-mars 1995, pp. 7-37. Sur sa persistance dans le cadre des carrières judiciaires : Alain Bancaud, « Une nomination judiciaire sous la III^e République », *Genèses*, n° 26, avril 1997, pp. 154-163.

25. AML, dossier personnel Adolphe Favre.

26. AML, dossier personnel Richard Cantinelli.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

« l'appuyer dans ses emplois » alors qu'il désire passer sous-chef de bureau au service de l'architecture, ce qu'il obtient finalement en 1907²⁷. Il semble donc qu'en pleine période combiste, l'orientation politique des candidats, et en particulier leur républicanisme, soit toujours un attribut essentiel même si ce n'est pas un critère suffisant pour espérer être recruté et faire carrière dans les municipalités comme celles dirigées par Antoine Gailleton, Victor Augagneur et Édouard Herriot.

Si les recommandations ont perduré tout au long de la période, la mairie a également su s'entourer de précautions pour embaucher des « éléments sûrs et fiables » en ayant recours à des enquêtes policières personnalisées. Les informations ne portent pas simplement sur des questions de moralité mais sont également de nature politique comme le prouvent les nombreuses demandes de renseignements adressées aux commissaires de police. En 1879, pour la candidature de Pierre Beauvoir, une demande de renseignements est envoyée au commissaire de police de son arrondissement. Il s'avère qu'une enquête de ce type a été diligentée lors de chaque candidature durant la phase d'installation de la République. Les diverses rubriques sont les suivantes : dettes du candidat, moralité, opinions politiques, niveau d'instruction, capacités et habitudes. Pierre Beauvoir réussit pleinement à franchir ce premier obstacle réputationnel. « *Sans dettes, de bonne moralité, républicain avancé, voire radical, doté d'une bonne instruction primaire, intelligent et bon comptable, ayant une bonne tenue, se présentant bien et avec des habitudes régulières* », on pense qu'il pourrait postuler dans le service des bureaux. La fiche confirme que l'impétrant « *accepterait, en attendant mieux, un emploi d'inspecteur dans le service des subsistances* », poste qu'il obtient en 1879. Le document nous informe enfin que ses patrons sont « *très contents* » de lui et qu'il est « *très estimé dans son quartier et à la Croix-Rousse* »²⁸.

À la Belle Époque, la pratique de l'enquête policière est toujours de rigueur comme l'atteste le cas d'André Bertrand. Alors qu'il postule en 1903 au concours de commis expéditionnaire à la mairie de Lyon, un bulletin de renseignements est une nouvelle fois fourni par le commissaire spécial de police. On y apprend que le candidat est sans fortune mais également sans dettes connues, qu'il possède une instruction primaire laïque.

27. AML, dossier personnel
Claudius Morel.

28. AML, dossier personnel
Pierre Beauvoir.

Des habitudes qualifiées de régulières, des options politiques républicaines ainsi qu'une inscription sur les listes électorales du 1^{er} arrondissement lui permettent de franchir ce premier palier sans embûche²⁹. Cette même année, Richard Cantinelli, futur bibliothécaire de la ville, jouit d'après sa fiche policière de renseignements d'une excellente réputation, d'une bonne conduite ainsi que de sentiments républicains convenables³⁰.

Même si l'identification partisane à la République est souvent de règle, son absence ou son caractère peu affirmé n'a pas constitué obligatoirement une condition de refus à l'entrée dans l'administration municipale. Au mieux, pour espérer passer ce filtre des opinions politiques faut-il être dans un premier temps comme Ambroise Huit-Fidor en 1877 « *sans opinions manifestes* »³¹. Plus tard, lorsque le régime républicain paraît mieux implanté, tant localement que nationalement, la tension politique semble se relâcher dans certains cas spécifiques. Ainsi, Guillaume Roullier qui entre comme expéditionnaire auxiliaire à la mairie du 4^e arrondissement en juin 1892 apparaît assez atypique. Son bulletin de renseignements stipule que ses opinions politiques sont inconnues mais qu'il a été élevé dans des principes religieux. Deux certificats de bonne moralité et d'excellente conduite, l'un émanant de la mairie du 5^e, l'autre du 98^e Régiment d'Infanterie, semblent toutefois lever toute hypothèque sur ce candidat qui réussit assez brillamment le concours d'expéditionnaire en décembre 1892³². Plus révélateur encore est le parcours de Joseph Serlin. Celui qui allait devenir le bras droit d'Édouard Herriot, fidèle parmi les fidèles, en accédant au poste de secrétaire général en 1909, semble devoir sa carrière municipale puis politique à son militantisme. Pourtant, lorsqu'il postule en 1894, à l'âge de 26 ans, à la mairie centrale, sa fiche de police révèle que ses « *opinions politiques sont mal connues* » et met plutôt en avant ses qualités de comptable. Joseph Serlin n'a donc pas été retenu pour ses qualités de militant ; c'est bien au contact du maire et de la municipalité lyonnaise qu'il s'est engagé dans le combat politique. Ici, c'est la fonction municipale qui a créé le militant et non l'inverse.

Une fois la barrière du concours franchie, « l'employé de la Ville » peut donc envisager de réaliser une longue carrière au sein de l'administration municipale. Cette dernière est pourtant loin d'être dépourvue de

29. AML, dossier personnel André Bertrand.

30. AML, dossier personnel Adrien Brulé et Richard Cantinelli.

31. AML, dossier personnel Ambroise Huit-Fidor.

32. AML, dossier personnel Guillaume Roullier.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

contraintes mais possède également certains avantages spécifiques qui expliquent son attrait auprès des individus issus des couches populaires, moyennes ou même supérieures³³.

Des règles pour gérer la carrière et le service

Jusque dans les années vingt, les municipalités françaises bénéficient d'une liberté quasiment totale dans l'invention de leurs normes et règlements puisqu'aucune directive nationale n'est en vigueur jusqu'à l'institutionnalisation d'un règlement-type de la fonction publique territoriale par le Conseil d'État. Définir une organisation, hiérarchiser le personnel et régler son avancement sont les trois tâches que les responsables municipaux s'assignent en premier lieu. Ils répondent d'ailleurs aux vœux mêmes des « syndicats » d'employés. Ce processus de rationalisation aboutit dans tous les cas étudiés, avec des disparités dans la chronologie des réalisations, à de complexes et subtiles pyramides hiérarchiques définissant une succession de classes et de grades. Ces structures fixent des *maxima* et des *minima* de salaire par échelons. Chaque employé peut donc progresser au sein de l'administration en passant d'une classe à une autre au sein d'un même grade puis éventuellement en changeant de grade. L'avancement est réglé le plus souvent à la fois au choix et à l'ancienneté³⁴. Toutefois, au-delà de ces grandes lignes communes, une certaine diversité persiste quant aux rythmes adoptés ainsi que dans les créations, modifications, ajustements et réaménagements successifs des différents textes réglementaires.

À Lyon en 1897, huit grades et cinq classes sont institués. Les grades qui forment une pyramide hiérarchique sont par ordre décroissant : secrétaire général, secrétaire adjoint, chef de bureau à la mairie centrale, secrétaire des mairies d'arrondissement, sous-chef de bureau, commis-rédacteur, commis-expéditionnaire, gens de service. Le concours interne permet d'accéder aux postes de rédacteur. Puis l'avancement dans un même grade se fait à l'ancienneté, avec deux ans au minimum par classe, et en fonction des vacances de poste pour les rédacteurs et les gens de service. Une promotion interne, au choix, permet toutefois de changer de grade et donne accès aux emplois de secrétaire adjoint, de chefs et sous-chefs de bureau et de secrétaires de mairie. Par ailleurs, la « hors-classe » instaurée seulement en 1924 réclame vingt-quatre années de

33. Serge Maury, *L'Administration municipale de Lyon au XIX^e siècle. Des structures et des hommes*, DEA, université de Lyon II, 1992.

34. La législation de 1919 rend obligatoire ces deux modalités d'avancement avec deux tours à l'ancienneté et un au choix.

service et l'avancement a lieu normalement, comme le prévoit la loi de 1919, au choix et à l'ancienneté. On retrouve une organisation similaire, avec quelques nuances, dans les autres municipalités.

La hiérarchie des traitements se fait partout de plus en plus précise. Chacun peut désormais connaître le prix de son travail et la cadence de sa progression dans la carrière même si le conseil de discipline se garde le droit de retarder cet avancement normal. Par exemple, dans la cité stéphanoise, il faut au moins cinq ans de service minimum pour devenir sous-chef de bureau et au moins douze pour pouvoir être nommé chef. À Saint-Étienne comme à Grenoble, un système de notation annuelle est mis en place dans l'entre-deux-guerres et des tableaux d'avancement sont réalisés à l'intérieur de chaque service, conformément à la législation en vigueur. Les règles régissant l'avancement sont ainsi constamment affinées en prenant comme base celles des fonctionnaires d'État. Les questions de seuil et de vitesse de l'avancement sont alors l'objet de négociations et d'ajustements continuels. Tout est donc prévu pour qu'une progression, certes lente, mais régulière donne à chacun, à chaque étape de sa carrière, le sentiment de gravir des échelons au sein de la hiérarchie municipale.

Quelques indices viennent cependant tempérer cette vision idyllique d'une organisation et d'une mobilité rationnelles, égalitaires et transparentes. À Grenoble, dès 1895, on affirme que la mise en vigueur du classement, pour la promotion interne, n'implique pas un droit à l'avancement. À l'image du patron tout-puissant du XIX^e siècle, l'autorité du maire et son pouvoir discrétionnaire restent ici incontestables. Concernant les disparités entre les différents échelons et grades, l'article 10 du règlement stéphanois de 1908 établit également que *«les chefs de bureaux et les sous-chefs seront choisis de préférence parmi les employés les plus méritants et comptant le plus de services municipaux [...] de préférence à l'intérieur des grades inférieurs»*. Par ailleurs, le texte réglementaire chambérien de 1909 mentionne que l'avancement peut avoir lieu au choix pour toutes les catégories de personnel et que l'ancienneté dans la classe ne constitue pour l'administration *«qu'une faculté d'accorder un avancement justifié par la conduite de l'intéressé par l'aptitude et son dévouement»*. De la même manière, le règlement lyonnais de 1924 affirme que les règles d'ancienneté ne sont pas

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

valables pour les « employés supérieurs » et les chefs de bureau. Ainsi, en 1930 l'avancement à la très convoitée « hors-classe » ne se fait plus à Lyon qu'au choix. Le rôle du maire reste donc ici primordial. Dès 1921, les élites municipales de la cité forézienne étaient d'ailleurs considérées comme « non classées » et leurs salaires n'étaient plus indiqués dans les annexes des statuts. En 1937, ces chefs de service et de service-adjoint demandent même à être dotés d'un « statut » spécifique, réclamation qui peut être assimilée aux revendications plus générales visant à la reconnaissance de la spécificité des personnels d'encadrement dans le secteur privé³⁵. Cette proposition reste sans suite jusqu'à la guerre. Enfin, la présence du concours ne signifie pas toujours une ouverture sur l'extérieur et une absence de clientélisme ou d'arbitraire mayoral puisque certains, qualifiés de fermés, permettent de concilier avancement interne et choix des candidats par l'autorité supérieure.

Mais il ne faudrait pas non plus accréditer trop vite la thèse d'un pouvoir autoritaire et totalement discrétionnaire du maire et de l'administration municipale sur leurs employés. Loin de nous l'idée de postuler une aliénation ou un « enrégimentement » des agents municipaux. Ces derniers participent tout à la fois à la consolidation de leur statut et à l'édiction de normes et de règles contraignantes. La revendication réglementaire est perçue très tôt comme une garantie pour les agents administratifs eux-mêmes comme le prouve l'exemple stéphanois. Afin de légitimer leur revendication de création d'un règlement général, le texte de la pétition que les employés stéphanois font parvenir à leurs dirigeants en 1905, invoque le cas des services municipaux stéphanois « à statut » et cite en exemple la ville de Lyon et les administrations d'État en général. Selon eux, l'application d'une règle claire et collective susciterait l'émulation en créant les conditions d'une concurrence transparente puis permettrait la poursuite d'une carrière honorable tout en satisfaisant la demande de stabilité des personnels.

Il en est de même à Grenoble, dès la Belle Époque, avec les pressions exercées par *l'Association amicale du personnel des bureaux de la mairie*. Le premier projet établi au début du siècle démontre la volonté de l'Association de régler l'ensemble des conduites et des événements de la vie intérieure : horaires, types de sanction, constitution d'un dossier du personnel, congés... tout cela est alors pris en compte. Il s'agit également de créer les

35. Luc Boltanski, *Les Cadres, la formation d'un groupe social*, Paris, Éd. de Minuit, 1982.

conditions qui permettent le déroulement de véritables carrières à l'intérieur de l'administration municipale. Les avancements doivent respecter le choix et le mérite mais aussi prévoir une promotion à l'ancienneté. Tout est fait pour éloigner l'arbitraire et la gestion autocratique du maire comme en témoigne une proposition de mettre tous les emplois sans exception au concours. Mais du même coup, cette recherche de transparence, d'égalité devant la loi et de sécurité aboutit à ce que les employés participent à édicter les normes, les règles et même les sanctions disciplinaires qui vont régir leurs comportements et finalement leur vie professionnelle et sociale. Comment trouver un exemple plus emblématique du processus de civilisation et de l'usage de l'auto-contrainte bien théorisé par Norbert Elias³⁶ ? En même temps que se construit et que se rationalise l'organisation municipale, les affects et l'économie psychique des individus qui la composent s'en trouvent transformés et l'auto-contrainte devient la norme revendiquée tant par les élites administratives et politiques que par le personnel qui l'intériorise largement. L'action même des agents municipaux va les imposer comme interlocuteurs privilégiés du pouvoir municipal, participant à l'édiction des normes et des règlements qui renforcent leurs garanties professionnelles et façonnent leur identité « d'hommes de la Ville »³⁷.

Mais gérer les services impose également de disposer d'une bonne définition du temps et des obligations du travail ainsi que du hors-travail. À la mairie de Chambéry comme dans la plupart des autres municipalités, les bureaux sont ouverts de huit heures à midi et de deux heures à six heures, tous les jours sauf les dimanches et jours fériés. Dans la capitale dauphinoise, la semaine anglaise est établie dès 1924. En 1939, la semaine de 40 heures, effective depuis 1937, est entérinée dans le règlement lyonnais. Le premier, datant de 1897, fixe les congés légaux annuels à 21 jours pour les chefs de bureau et de service, 15 pour les commis et 10 pour les agents de service. Celui de 1906 accorde 12 jours aux ouvriers qui devront attendre 1930 pour obtenir le même droit que les employés, c'est-à-dire 15 jours de vacances, ce qui semble être la référence, posée par les dirigeants ou revendiquée par les employés, dès le début du siècle.

L'entre-deux-guerres symbolise le renforcement des contrôles sur les absences avec par exemple, à Grenoble, l'instauration dès 1924 d'une contre-visite médicale pour

36. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975 (1^{re} édition en allemand 1939).

37. Bruno Dumons et Gilles Pollet, « Fonctionnaires municipaux et employés de la ville de Lyon (1870-1914) : légitimité d'un modèle administratif décentralisé », *Revue historique*, janvier-mars 1992, pp. 105-125.

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

les agents en congés-maladie. De même, à Saint-Étienne, dans les années trente, les congés-maladie sont pris en compte et régulés. D'autre part, la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques, les secours aux familles ou la question des accidents du travail voient leurs conditions précisées. Dans la plupart des municipalités, l'admission à la retraite peut être obtenue à partir de 60 ans. Mais pour pouvoir enfin cesser leur activité et bénéficier de pensions, les employés municipaux les employés municipaux ont dû se plier pendant leur vie de travail à des normes disciplinaires et comportementales assez contraignantes.

*La discipline et le règlement interne :
normes de civilité et service public local*

D'un point de vue chronologique, les premières mesures officielles qui ont pu être repérées ont en général trait au comportement des employés ainsi qu'aux questions disciplinaires comme si l'acculturation des « hommes de la Ville » à un certain type de normes et de règles établies semblait être le souci premier des institutions municipales. Ces dernières visent avant tout à imposer un cadre coercitif visant à l'intégration, plus ou moins forcée, de valeurs et de modèles comportementaux fondateurs d'une certaine économie psychique chez des individus que l'on tente de transformer en employés-types et en fonctionnaires modèles. Ce citoyen, sinon idéal du moins exemplaire, a une fonction à remplir en même temps qu'un rôle social à tenir et les règlements, qui sont là pour le lui faire savoir, produisent sans aucun doute sur lui des effets sociaux complexes et quelquefois contradictoires.

Ainsi, à Grenoble, les règles qui régissent l'organisation municipale, ont d'abord une connotation disciplinaire. Elles sont rappelées périodiquement aux employés par voie d'affichage dans les services mêmes, cela durant tout le XIX^e siècle. Le respect des horaires, le travail exclusif pour la mairie déclarant hors la loi toute polyactivité ainsi que la bonne tenue des employés sont réclamés avec insistance. Le premier règlement lyonnais de 1897 institutionnalise quant à lui la gamme des mesures disciplinaires qui vont de la simple réprimande à la révocation pure et simple, en passant par le blâme, la retenue sur les appointements ou la suspension sans traitement.

Le même type de recommandations et d'injonctions se retrouve, au début de la III^e République, sur les affiches qui tiennent lieu de règlement dans la cité sté-

phanoise. Ces dernières insistent notamment sur le fait que les heures de travail doivent être exclusivement dévolues aux travaux municipaux, ce qui sous-entend que certains employés occupent une partie de leur journée à faire autre chose qu'à remplir leur mission municipale. La feuille de présence et la demande d'autorisation d'absence sont de rigueur et leur établissement est rappelé périodiquement au début des années 1870. Dans la même logique, une note de service de 1901 vient à nouveau rappeler aux employés stéphanois l'importance capitale du respect des horaires, l'interdiction des travaux particuliers, le devoir de mise en ordre journalier du bureau et la nécessité de l'autorisation d'absence.

Cette même année, dans la cité minière, le premier véritable règlement insiste sur les aspects disciplinaires et sur l'édiction de normes psychologiques mais également physiques. En plus de la ponctualité, c'est l'attitude générale vis-à-vis du public qui est détaillée alors que les postures jugées incorrectes et déplacées sont stigmatisées. Ce règlement de la ville de Saint-Étienne, promulgué en 1908, précise une échelle de sanctions et crée un conseil de discipline consultatif pour les cas les plus graves, tels que les suspensions et révocations. Ce dernier comprend des représentants de l'Association amicale des employés et fonctionne sur la base de l'enquête préalable et du vote à bulletin secret. L'employé incriminé peut y être entendu, s'il le désire. La municipalité de Chambéry a, quant à elle, imposé depuis 1909, date de la première brochure réglementaire retrouvée, la tenue de dossiers du personnel contenant les notes de chaque employé, tenus à jour par les chefs de service et visés par le maire. Il est déjà convenu que l'employé intéressé peut consulter son dossier. Le règlement stéphanois de 1921 suit cette voie, en conformité avec la loi de 1919, et impose l'idée d'une commission disciplinaire mixte comprenant membres élus et délégués du personnel. En 1924, le règlement lyonnais redéfinit lui aussi la composition et les modalités de fonctionnement du conseil de discipline et crée un conseil permanent du personnel où siègent en particulier cinq délégués élus. Les documents stéphanois des années trente comprennent un chapitre annexe intitulé « Règlement intérieur » qui reprend et systématise les normes comportementales, corporelles, d'horaires... Le maire radical Louis Soulié peut alors évoquer l'existence d'une

DOSSIER

Étatisations

Bruno Dumons

Gilles Pollet

*De l'administration des villes
au gouvernement
des « hommes de la Ville »
sous la III^e République*

véritable « charte du travail du personnel communal » que chaque employé reçoit et signe et qui correspond aux aspirations de négociation statutaires et corporatistes. La confidentialité sur les affaires traitées semble également être un trait de caractère de l'employé modèle.

Les épreuves des différents concours, que ce soit pour l'entrée dans l'administration municipale ou dans le cadre de la promotion interne, permettent également de saisir la tentative d'acculturation aux normes administratives et républicaines qui s'opère alors envers des individus supposés devenir des « experts » des questions municipales et des modèles tant du point de vue de la morale professionnelle que de la morale civique³⁸. Le concours pour l'emploi de commis expéditionnaire ouvert à Lyon en 1903 comporte ainsi une composition d'orthographe traitant de « *la maison paternelle* ». La composition française porte sur « *la nécessaire annexion de Villeurbanne par Lyon* ». L'épreuve de rédaction concerne des questions juridiques et de fiscalité locale. Enfin, un problème comptable et une composition d'écriture qui consiste à écrire de sa meilleure plume des mesures disciplinaires, ponctuent l'examen³⁹. L'employé doit ici donner la preuve de sa maîtrise de la langue et de sa capacité à intégrer les usages des normes administratives en rédigeant des missives-types adressées au préfet, aux autorités locales et nationales, aux administrés...

Cette mise en administration progressive des sociétés locales, suivie d'une centralisation et d'une relative homogénéisation du statut de la fonction publique territoriale, semble donc constituer un bon observatoire pour analyser le processus plus général d'étatisation de la société française. Plus globalement, elle éclaire les fondements et les bases pratiques des modes d'action publique, des institutions politico-administratives de la III^e République ainsi que des rapports complexes entre centre et périphéries, État central et gouvernements locaux. Ce processus de bureaucratisation des municipalités ne débouche pourtant pas inéluctablement sur des organisations municipales toujours plus démocratiques. Ici encore, les pratiques traditionnelles comme celles du clientélisme, même adaptées et réappropriées, ainsi que les affiliations partisans et les sensibilités politiques perdurent et viennent brouiller les pistes. Dans ces conditions, en se calquant sur les règlements de l'admi-

38. Sur la constitution d'une morale professionnelle et civique sous la III^e République : Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, 1990 (1^{re} édition 1950).

39. AML, dossier personnel
André Bertrand.

nistration publique nationale, il s'agit tout à la fois d'attirer et de fixer une main-d'œuvre, souvent mouvante et peu formée aux métiers administratifs, mais également de permettre aux individus recrutés de réaliser une très longue carrière au sein d'une institution qui ne cache pas ses préférences politiques. Le processus de mise en administration entraîne également la « fonctionnarisation » avec son corollaire la garantie du travail et la salarisation qui imposent une grille hiérarchique complexe de grades et de salaires ; cette dernière venant scander les étapes successives de l'ascension des employés au sein même de l'administration et parfois les étapes de leur promotion sociale. Les effets sociaux de la mise en administration des sociétés locales s'incarnent alors dans la normalisation des pratiques et l'imposition, à travers les règlements et les statuts, d'un type d'économie psychique et de normes comportementales qui caractérisent l'employé-modèle, « l'homme de la Ville ». Ce dernier représente ainsi l'idéal-type du bon et de l'honnête citoyen, autrement dit une des figures concrètes de la citoyenneté républicaine.