



# Municipalités de tous pays, unissez vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940)

Renaud Payre, Pierre-Yves Saunier

## ► To cite this version:

Renaud Payre, Pierre-Yves Saunier. Municipalités de tous pays, unissez vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940). *Amministrare*, 2000, XXX (1-2), pp.217-239. 10.1442/1410 . halshs-00002762

**HAL Id: halshs-00002762**

**<https://shs.hal.science/halshs-00002762>**

Submitted on 3 Sep 2004

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

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

***Municipalités de tous pays, unissez vous !***  
**L'Union Internationale des Villes ou l' Internationale municipale(1913-1940)**

Notre enquête aurait pu commencer par la rencontre avec un texte signé d'un professeur de droit administratif de l'Université de Bologne, Umberto Borsi<sup>1</sup>. Le ton de ce texte, inclus dans les *Mélanges Maurice Hauriou* publiés en 1929, est assez virulent et alarmiste pour attirer l'attention. L'hommage du professeur italien à l'auteur des *Principes du Droit Public* (1910-1916) se concentre sur ce qu'il se plaît à présenter comme un problème juridique et politique, " l'intermunicipalité ". Le ton est à la fois véhément et angoissé ; l'auteur s'inquiète de la multiplication du nombre d'associations de communes et de rencontres internationales entre municipalités. Il perçoit dans ce phénomène une menace à l'encontre de la souveraineté de l'État. A y regarder de plus près, ce texte met en garde contre les collaborations techniques et administratives, contre les échanges de savoir et savoir faire qui visent à perfectionner l'activité des municipalités. Les rencontres aspirant à étudier et mieux connaître le fonctionnement de l'administration des villes ne poursuivraient pas seulement des visées cognitives, elles auraient des effets politiques. Le juriste italien en est persuadé : de telles rencontres contribuent à faire exister des communes modernes de plus en plus autonomes du pouvoir étatique. Or c'est précisément contre de tels effets qu'Umberto Borsi rédige son article. Il vise une cible particulière, une organisation internationale d'édiles nommée Union Internationale des Villes.

" Il est naturel de se demander si l'on doit enlever à des communes de différents États la possibilité de maintenir des rapports utiles au perfectionnement des services qu'elles exercent. Et devra-t-on par conséquent, réputer juridiquement vicié le principe même de cette Union Internationale des Villes dans l'activité de laquelle on trouve un acheminement à l'intermunicipalité internationale ?"<sup>2</sup>

Si nous voulions prolonger l'artifice de cette rencontre fortuite avec le texte de Borsi, nous dirions que celui-ci nous a amené à vouloir en savoir plus sur cette " internationale municipale "<sup>3</sup> et plus précisément sur l'activité de l'Union Internationale des Villes. Certes il est probable que le juriste italien force le trait, qu'il se plaise à surestimer le pouvoir d'une telle association. Sans doute reconstruit-il le discours des municipalistes et internationalistes pour mieux imposer sa thèse : l'Etat doit être le seul niveau possible et légitime d'agrégation des citoyens et de la mise en œuvre de l'action politique. Il n'en demeure pas moins qu'un tel portrait charge incite à reconsidérer ce mouvement communal international auquel Borsi prête un pouvoir considérable. La controverse ainsi révélée attire l'attention sur un moment historique – le premier vingtième siècle – où une possible image légitime de l'action politique autre que celle mise en œuvre au niveau étatique a pu être envisagée, et ce, à l'échelle internationale.

En définitive que nous révèle le texte d'Umberto Borsi ? Comment peut on lire cet article vieux de soixante ans ? Cette trace d'un débat académique des années vingt surprend par sa réticence à penser la commune, le pouvoir municipal en dehors de la relation verticale que l'acteur étatique veut bien instaurer avec les municipalités. En cela, le discours du juriste italien rejoint ou précède les nombreux discours scientifiques se refusant à regarder et analyser le pouvoir municipal en dehors de la vision qu'en offre le pouvoir étatique. Les propos de Borsi le confirment malgré eux ; on peut, dès lors, tenter

---

<sup>1</sup> Umberto Borsi, " Municipalisme et Internationalisme ", *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Recueil Sirey, 1929, p 79-93.

<sup>2</sup> *Ibid*, p92.

<sup>3</sup> Cette expression, souvent employée pour désigner l'UIV, se trouve par exemple dans *Le Quotidien*, 17/8/1925.

de contourner cette vision. En un mot, il convient de réfléchir aux façons de “ délocaliser ”<sup>4</sup> l’analyse du pouvoir local. L’une des voies possibles consiste à étudier les modes de circulation horizontale d’hommes et d’informations entre municipalités. En ce sens, l’Union Internationale des Villes occupe une place particulière dans les premières décennies du vingtième siècle ; elle constitue un lieu d’échanges de modèles et de méthodes de gouvernement municipal. Au fil des rencontres et des congrès, des militants du mouvement communal se retrouvent, une communauté à mi chemin entre science et pratique se forme et surtout des méthodes de connaissances et de diffusion des techniques administratives et politiques municipales voient le jour.

Notre connaissance sur le mouvement municipaliste international est encore lacunaire. Notre recherche cherche à reconstituer une véritable nébuleuse et souhaite être attentive aux nombreux liens noués autour de cette entreprise, liens entre individus, entre espaces, entre structures. Des pistes sont encore à suivre. Ce texte propose donc, avant tout, d’offrir des éléments de cadrage et des premières hypothèses sur les enjeux politiques et sociaux poursuivis par les intermunicipalistes de l’entre-deux-guerres. Il s’agit de s’intéresser à un moment historique – moment où l’urbanisation de la société, où l’image de la “ ville tentaculaire ” s’impose aux édiles – présentant des alternatives. Ces débats concernent le niveau d’agrégation politique, l’image de l’action politique municipale ou encore la figure de l’édile. Il est possible d’entrer dans ces débats en suivant l’un des protagonistes ; pour le dire autrement, l’Union Internationale des Villes est une des réponses politiques possibles au défi de l’urbanisation des sociétés occidentales. Il reste, alors, à analyser ce possible, ses conditions d’énonciation, sa mise en visibilité. L’UIV est toujours active aujourd’hui et organise encore la vie inter-municipale depuis ses locaux de La Haye. Nous avons choisi ici de nous concentrer sur les premières décennies de son existence, d’analyser ses activités, ses réseaux, sa logistique afin de saisir “ l’Internationale Municipale ” dans une de ses manifestations.

---

<sup>4</sup> Jean Joana, “ Par-delà les notables. Une sociologie historique des espaces politiques locaux sous la III<sup>e</sup> République en question ”, Colloque *Autour de la sociologie historique. Epistémologie, méthodes et expériences*, Université de Lausanne, 17-18 décembre 1998. 1998. (Y. Déloye, B. Voutat org.).

### *De ville en ville*

Entre 1913 et 1939, les membres de l'Union Internationale des Villes parcourent une partie de l'Europe pour leurs congrès, leurs conférences ou leurs réunions<sup>5</sup>. Nous voudrions revenir ici sur trois de ces moments, comme en trois coupes qui semblent particulièrement propices à analyser ce que fut la vie de l'Internationale Municipale. Gand (1913), Paris (1925) et Berlin (1936) sont les étapes de ce rapide tour d'Europe.

Le Congrès International de l'art de construire des villes et de l'organisation de la vie communale a lieu lors de l'Exposition Universelle de Gand du 27 juillet au 1er août 1913. L'intitulé et la démarche ne constituent pas une innovation radicale. Le cycle des expositions thématiques sur la "construction des villes" a été lancé en 1910 par la Town Planning Conference organisée par le Royal Institute of British Architects. Des réunions "internationales" d'élus ou d'administrateurs municipaux avaient aussi été conviées précédemment, comme à Chicago en septembre 1909 (Congrès et exposition Internationale et Municipale) ou à Düsseldorf en septembre 1912 (dans le cadre de la Städte Ausstellung), ou envisagée comme à Bruxelles en 1905. Mais la rencontre de Gand va donner naissance à une structure permanente, *L'Union Internationale des Villes – Association Internationale pour le développement des Villes*. Cette capacité à s'inscrire dans la durée n'est pas produite par le seul volontarisme des participants qui, au dernier jour du Congrès, ratifient les propositions faites pendant les travaux par les belges Paul Otlet et Emile Vinck et le bourgmestre de La Haye Van Karnebeek. La proposition de création d'un *Office Communal International Permanent* figure dans la lettre d'invitation envoyée au début de 1913 aux municipalités européennes. L'identité et les affiliations de ceux qui la signent nous placent au cœur de l'entreprise de Gand et donnent la clé de la fondation de l'UIV.

Le Congrès et l'exposition comparée des villes de Gand s'inscrivent en effet dans la continuité du projet et de l'activité du milieu internationaliste belge, organisé en ses noyaux durs que sont l'Institut de sciences sociales (financé par l'industriel Solvay), le Parti Ouvrier Belge, l'Union des Associations Internationales et l'Université Nouvelle de Bruxelles. Helen Meller, Oscar Gaspari et Patrizia Dogliani ont chacun de leur côté insisté sur une des branches ascendantes de cette généalogie de l'UIV<sup>6</sup>, en mettant en évidence la convergence entre les efforts des militants de la paix par la coopération internationale, de ceux de la franc-maçonnerie et des artisans du mouvement socialiste international. La fondation de l'Union réalise des projets et valeurs déjà élaborés dans ces cercles<sup>7</sup>. Comme Anne Rasmussen l'a montré, les combattants de cette cause sont souvent les mêmes, et c'est ainsi que l'Union est portée sur les fonds baptismaux par Emile Vinck, élu et militant socialiste, et Paul Otlet, animateur ubiquiste d'une foule d'entreprises à vocation internationale dont l'Union des Associations Internationales, tous deux proche d'Henri Lafontaine, socialiste belge et militant pacifiste<sup>8</sup>. En même temps, ceux qui portent le projet à Gand illustrent son élargissement: Van Karnebeek, une des figures de l'Union des Villes Néerlandaises, n'est pas socialiste, pas plus que Louis Dausset, le représentant du Conseil Municipal de Paris qui soutient la proposition.

Le moment fondateur de l'UIV est finalement doublement marqué : la coopération intercommunale que prônent les animateurs et les participants est à la fois une cause, celle de la démocratie et de l'entente pacifique entre les peuples, et une œuvre à vocation scientifique, celle du travail en commun pour résoudre les questions de construction et d'administration des villes que posent l'urbanisation des sociétés et la croissance des cités. Ces dimensions, qu'Oscar Gaspari qualifie

---

<sup>5</sup> Cette géographie est assez resserrée, autour des places-fortes du mouvement internationalistes (Belgique, Pays-Bas) et des grands pays qui peuvent fournir à la fois adhérents, et subventions pour l'organisation des rencontres.

<sup>6</sup> Patrizia Dogliani, *Un laboratorio di socialismo municipale La Francia 1870-1920*, Milano: Franco Angeli, 1992; Oscar Gaspari, "Alle origine del movimento comunale europeo : dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa 1913-1953", *Memoria e ricerca*, 1997, 10; Helen Meller, 'Philanthropy and public enterprise : international exhibitions and the modern town-planning movement 1889-1913', *Planning perspectives*, 10, 1995.

<sup>7</sup> Nous renvoyons ici en particulier à la filiation avec les initiatives du milieu socialiste belge étudiées par P. Dogliani, *Un laboratorio*, op. cit.

<sup>8</sup> Anne Rasmussen, *L'Internationale scientifique 1890-1914*, Thèse de doctorat en histoire, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1995

de "*politico-utopique*" et de "*technico-scientifique*", définissent une tension sans cesse réactivée au cours de l'histoire de l'Union. Elles insèrent cette entreprise dans le tissu de tentatives, de techniques, d'utopies, d'imaginations qui, au tournant du siècle, tentent une mise en ordre pacifique du monde autour de l'urbain considéré comme le nœud, le symbole et le terrain de la "question sociale". En ce sens, l'Union et ses fondateurs participent bien à ce double visage de la réforme, entre les logiques d'émancipation et celles du contrôle, caractéristique de toutes ces tentatives de régler la sphère du social dans les sociétés d'individus nées au tournant des 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles. Installé à Bruxelles, le secrétariat de l'Union dirigé par Emile Vinck semble prêt à assumer cette tension, dans la foi ardente des commencements.

La jeune organisation née à Gand a bien sûr vu son essor contrarié par la Première Guerre Mondiale, en même temps que ses espoirs d'amitié et de coopération mondiale. Ses activités spécifiques s'en trouvèrent suspendues, même si ses animateurs belges réfugiés en France et en Grande-Bretagne surent lier l'activité de l'Union en exil aux circonstances du conflit mondial, notamment autour de la reconstruction des villes belges <sup>9</sup>. Le premier congrès de l'après-guerre, à Amsterdam en 1924, avait donc consacré une véritable relance de "l'Internationale municipale". Dans un nouveau contexte, celui des tensions issues des difficultés du règlement de la guerre, celui du bannissement de l'Allemagne du concert des nations, celui de la montée de la puissance américaine, celui de l'Ordre mondial et des organisations internationales inter-étatiques créés par le Traité de Versailles, l'UIV cherche sa voie.

C'est son directeur général, Emile Vinck, qui lui fraye le chemin. Ses efforts portent dans trois directions, et se voient sinon récompensés, du moins matérialisés au congrès de Paris qui se tient du 28 septembre au 4 octobre 1925.

Le premier souci de Vinck est de souder l'Union que la guerre a ébranlée. Le problème majeur est de rétablir les liens avec le mouvement municipal allemand, le plus puissant d'Europe sans doute, assis sur les structures que chapeautent le *Deutscher Städtetag* et le *Verein für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik*. Si la difficulté du règlement de la question des réparations à payer par l'Allemagne fait tenir pour impossible par ces organisations la participation au Congrès de 1925 qui se tient en France, le contact est néanmoins renoué.

Le deuxième souci d'Emile Vinck est d'élargir le recrutement de l'UIV, une question rendue cruciale par la position en retrait des Allemands. C'est vers le monde anglo-saxon que porte son effort, en particulier depuis que l'UIV a clairement choisi d'être une Fédération d'Unions de villes nationales : son analyse est géopolitique et financière, puisque c'est bien en Amérique du Nord et en Grande Bretagne qu'on peut espérer des adhésions nombreuses et rémunératrices. En conséquence, le directeur général de l'Union part en tournée de recrutement durant l'été 1925, afin de susciter l'intérêt pour le congrès de Paris, et de faire adhérer les organisations britanniques, canadiennes et américaines. Les 10 et 11 juin 1925, le Bureau de l'Union des Villes se tient à Brighton et accueille les délégués des associations municipales anglaises. Vinck en obtient la promesse de venir participer au Congrès de Paris, ainsi que l'adhésion directe du London City Council, une référence pour tous les municipalistes du monde. Du 22 au 28 juin, il vogue sur les eaux du Saint Laurent pour assister au Congrès de l'Union Canadienne des Villes de la Province de Québec, puis le 10 juillet déjeune au Town Hall Club de New York avec quelques leaders du mouvement municipal américain emmenés par Harold S. Buttenheim, l'éditeur de *The American City magazine*. Si les grands espoirs de Vinck sont déçus, à cause de la précaution des Britanniques et de la jeunesse de l'American Municipal Association <sup>10</sup>, il n'en réussit pas moins à ce que des délégués canadiens, anglais et américains soient présents à Paris.

---

<sup>9</sup> Voir Pieter Uyttenhove, "les efforts internationaux pour une Belgique moderne", in Marcel Smets (ed.), *Resurgam. La reconstruction en Belgique après 1914*, Bruxelles: s.ed. (catalogue d'exposition), Bruxelles, 1985.

<sup>10</sup> Selon John Stutz, animateur de la League of Kansas Municipalities et un des premiers américains à être en contact avec l'Union (1922), Vinck espérait obtenir une cotisation annuelle de 1000 \$ de la toute jeune American Municipal Association mais n'obtint que 100 \$ en monnaie et 400 \$ en nature (sous forme d'échanges d'informations et de traductions/publications). Toujours plein d'espoir, l'ardent Emile Vinck aurait annoncé 100 délégués canadiens et autant d'Américains pour le Congrès de Paris avant de ré embarquer pour l'Europe. La délégation canadienne comptera 4 membres (conjoint inclus), l'américaine 8. Cf. John Stutz, "Summary of some early international municipal cooperation in the U.S", memorandum daté du 6 novembre 1944, Cornell University, Kroch Library, American Society of Planning Officials papers, #3247, box 19.

Enfin, les leaders de l'Union, qu'on peut identifier au triumvirat socialiste composé du belge Vinck, du néerlandais Wibaut et du français Sellier, tentent de rapprocher l'Union de la Société des Nations et du Bureau International du Travail. L'objectif est de poser l'Union en interlocuteur de ces nouvelles organisations internationales, mais aussi de trouver des ressources financières, voire de s'inscrire dans l'organigramme international officiel au bénéfice de l'article 25 du traité. Ces démarches, entreprises grâce à la présence au BIT ou dans les organes de la SDN de proches des mouvements de réforme municipale ou de militants du mouvement pour l'habitation<sup>11</sup>, se traduisent par l'invitation et la participation de représentants de ces organisations aux Congrès, par des propositions de collaboration ou de réforme formé autour des revues d'affaires municipales. Le Congrès de Paris marque l'apogée de cette ambition : un accord d'échange documentaire est en place et une collaboration semble se dessiner sur le thème de l'étude statistique du logement du côté du BIT, des contacts ont été pris avec la section d'hygiène de la SDN et les Assemblées de celle-ci examinent en 1924, 25 et 26 la question de la coopération intermunicipale suite aux requêtes du gouvernement cubain.

Ces espoirs pour l'Union ne sont pas conséquences sur ses activités et sur ses objectifs et même sur son identité. A moyen terme, l'entrée des anglais – et le retour des allemands, dans le cadre d'une constitution de Weimar qui donne du poids aux *Länder*, va en effet provoquer un changement d'intitulé. Dès la fin de l'année 1927, les papiers à lettres de l'Union portent la mention "*Union Internationale des Villes et Communes. Fédération des Unions de pouvoirs locaux*", et à partir de 1928 l'intitulé de l'association devient "*Union Internationale des Villes et pouvoirs locaux*" dont la traduction anglaise est "*International Union of Local Authorities*". Le Congrès de Paris est par ailleurs profondément marqué par les suites des démarches entreprises depuis le début des années 1920. Les échanges du Congrès, à commencer par le discours du directeur de l'Union Émile Vinck, sont en particulier imprégnés de l'invocation de la "science" et de la vocation scientifique de l'Union. L'apolitisme de la quête de connaissance est propice à neutraliser les conflits de l'après-guerre, et à attirer des Britanniques que le socialisme de Vinck et du président de l'Union, le néerlandais Florentinus Martinius Wibaut, ne rassure pas. D'autre part, les cultures des mouvement municipaux britanniques et américains sont marquées par une rhétorique du pratique et de l'appliqué, ce qui se traduit par les vœux anglais de voir l'Union adopter des thèmes et des modes de travail plus "*businesslike*"<sup>12</sup>, et rechercher des "*résultats pratiques*". Ce culte de l'efficacité est loin d'être étranger à Vinck et à ses pairs européens, qui cultivent depuis les années 1900 l'idée d'un gouvernement efficace et "productiviste" fondé sur une véritable "*sociologie municipale*" comme on le disait à l'Institut de Sociologie de Bruxelles, mais l'insistance renouvelée de Vinck sur ce point vise aussi à convaincre ses nouveaux partenaires anglo-saxons. Enfin, la posture "scientifique" adoptée par l'Union se justifie sans doute au regard des craintes exprimées dans les Assemblées de la SDN de voir "*l'action intermunicipale envahir la haute sphère de la souveraineté des Etats*"<sup>13</sup>. Cette inflexion des valeurs de l'Union, au détriment de sa composante "politico-utopique", semble avoir été perçue comme la condition nécessaire à sa relance et à son élargissement dans le monde de l'après-guerre mondiale.

En ce sens, le Congrès de Berlin en 1936 confirme l'évolution de l'Union. Certes, le rapprochement avec les organisations internationales a fait long feu : il semble bien que la collaboration avec le BIT sur l'uniformisation des statistiques du logement se soit réduite à une longue série de réunions avortées

---

<sup>11</sup> Outre Albert Thomas et Edgard Milhaud au BIT, socialistes français actifs sur le thème municipal depuis 1900 et en contact avec Vinck au moins depuis cette date, il faut aussi citer l'Autrichien Karl Pribram ou le Hongrois Ferenczi, liés au Comité permanent des Congrès des Habitations à Bon Marché avant la guerre.

<sup>12</sup> Cette référence, classique dans le mouvement de *municipal reform* américain (Cf. Par exemple Martin J. Schiesl, *The politics of efficiency. Municipal Administration and Reform in America : 1880-1920*, Berkeley, University of California Press, 1977) est utilisée par Sir Henry Fairfax Lucy, représentant d'une des associations britanniques (Archives de la SDN, R 1015, memorandum du 9 octobre 1925 adressé à Eric Drummond, secrétaire général de la SDN).

<sup>13</sup> C'est ainsi que les rapporte le délégué cubain Patterson dans son Projet de rapport de la 5e commission à l'assemblée générale de la SDN en 1924 Archives du BIT, L/22/5/2.

et de commissions impossibles<sup>14</sup>, alors que les relations avec la SDN se résument à la participation du Suisse Schulthess aux travaux du Comité Permanent de la Circulation routière ; l'UIV n'étant pas malgré ses requêtes invitée à être représentée au Comité Économique Consultatif. Mais l'élargissement de l'Union et son inclination vers la priorité pratique se sont poursuivis. Le Congrès que préside l'anglais George Montagu Harris, nouveau président de l'Union après le décès de Wibaut, se tient en effet à Berlin peu de temps avant les Jeux Olympiques. Le Congrès sera reçu par Hitler, et bénéficiera de toute la pompe nazie et d'un financement très généreux par les autorités du Reich<sup>15</sup>. Les socialistes Sellier et Vinck sont là, au zénith du dispositif de propagande national-socialiste qui culmine en cet été 1936, après avoir tenté d'empêcher le boycott du Congrès finalement décrété par l'Internationale Socialiste<sup>16</sup>. La tenue du congrès, le maintien des liens avec les organisations communales allemandes même placées sous la tutelle de l'État<sup>17</sup> ont été plus importantes que l'adhésion aux principes socialistes. La tenue d'un Congrès à Berlin en 1936 veut clairement signifier que l'Union est une organisation scientifique, apolitique, qui ne se mêle pas des affaires ressortant de la souveraineté des États. Cette primauté des fins organisationnelles, qui justifierait tous les moyens, est à mettre en relation avec le fait que l'Union semble être devenue un enjeu. A l'instar de ce qui se passe dans d'autres organisations, comme la Fédération Internationale de l'Habitation et de l'Urbanisme, l'Union semble en effet le théâtre d'un affrontement feutré entre deux puissances, deux cultures qui se toisent depuis le milieu des années 1930, et qui visent toutes deux à prendre le contrôle, quoiqu'à des fins bien différentes, de ce monde qu'on pourrait appeler l'Internationale Urbaine. L'Union est un des terrains de cet affrontement.

D'un côté la puissance invitante à Berlin, l'Allemagne hitlérienne. L'arrivée des nazis au pouvoir en 1933, la dissolution des associations existantes et les modifications de la structure politique du Reich n'ont pas entraîné le désengagement des membres allemands de l'Union. Le Deutscher Gemeindetag et ses hommes se sont simplement substitués au Deutsche Städtetag et aux autres associations municipales allemandes, sans secousses apparentes, même s'il faudrait explorer plus avant certaines correspondances privées pour apprécier d'éventuelles interrogations et cas de consciences. La collaboration allemande à l'Union est en fait renforcée après 1933. La contribution allemande à l'UIV passe ainsi de 5000 à 10000 Reichsmark en 1935, le Congrès de Berlin est somptueux et les frais d'impression de ses actes sont entièrement pris en charge -ainsi que la présentation du volume- par la section allemande. Si l'on veut bien considérer ce qui se passe dans d'autres associations internationales comme la FIHAV, dont le bourgmestre de Stuttgart Strölin devient président, ou l'Institut International des Sciences administratives, il semble bien que l'on assiste à une offensive générale allemande pour prendre le contrôle de structures pouvant servir à propager le récit des bienfaits des mesures prises par le gouvernement nazi en matière de logement, d'aménagement, d'action municipale et d'administration. Le Dr Kurt Jeserich, Président du Deutscher Gemeindetag, est à la tête de cette offensive tout azimut, et c'est lui qui mène la danse à Berlin, où il délivre un rapport sur deux des trois questions au programme (la science communale et la lutte des communes contre le chômage), en soulignant les résultats allemands en la matière.

D'après ses rivaux, c'est aussi la présidence de l'Union que guigne Jeserich pour l'Allemagne<sup>18</sup>. Il doit alors faire face à un groupe efficace et organisé, celui que les américains constituent depuis 1934 autour de l'American Committee for the International Union of Local Authorities. Il ne s'agit

---

<sup>14</sup> Archives du BIT, S01/2032/1

<sup>15</sup> Au Bureau permanent tenu à La Haye en mai 1935, le président du Deutsche Gemeindetag, Kurt Jeserich, annonce une subvention de 30000 Reichsmark, soit 3 fois le montant de la nouvelle cotisation de l'organisation allemande à l'Union (Archives Municipales de Lyon, 985 WP 024). Pour une description du Congrès, voir Louis Brownlow, *The autobiography of Louis Brownlow*, Chicago: University of Chicago Press, 1955-58, vol.2, *A passion for anonymity*.

<sup>16</sup> Voir Institut International d'Histoire Sociale, archives de l'Internationale Socialiste (1923-1940), Geschäftskommission, Sitzung Brüssel 1935-39, dossier 724 "Einladung zur Sitzung am 17 Februar 1936".

<sup>17</sup> Le Deutsche Städtetag et les autres organisations municipales allemandes ont été dissoutes et fondues dans le Deutscher Gemeindetag en mai 1933.

<sup>18</sup> Rowland Egger, envoyé des organisations américaines, perçoit ainsi une concurrence entre George Montagu Harris et Kurt Jeserich pour la succession de FM Wibaut à la présidence de l'UIV. (John Fitzgerald Kennedy Library, Brownlow papers, box 74, journal de R. Egger, 28 mai 1935)

plus, comme en 1925 à Paris, de la participation isolée de réformateurs municipaux qui, comme Stutz, prenaient sur leur cassette personnelle pour venir rejoindre les rangs des congressistes, mais d'une organisation structurée et professionnelle, reposant sur l'argent de la Fondation Rockefeller (plus précisément, du Spelman Fund of New York) et sur le savoir faire des organisations regroupées au 1313 E 60th Street à Chicago, sous l'égide de Public Administration Clearing House. Cette organisation a un projet précis, celui du développement, de l'enseignement et de l'application des sciences sociales visant à perfectionner la compréhension et le contrôle du comportement humain, un projet né de la rencontre de Charles Merriam, professeur de science politique à University of Chicago, et de la Rockefeller Foundation au milieu des années 1920<sup>19</sup>. Le début des années 1930 marque le plein essor de cette collaboration sur le plan international, par le truchement des sociétés et associations rassemblées à Chicago. Après une série de voyages d'observation qui mène les hommes du 1313 aux quatre coins de l'Europe entre 1930 et 1934, et dans le contexte d'une action d'ensemble de la Fondation Rockefeller pour développer les sciences sociales en Europe<sup>20</sup>, le groupe de Chicago prend une initiative pour favoriser en Europe l'émergence d'un centre d'information et d'expertise semblable à celui de Chicago, autour des thèmes du logement, de l'aménagement des villes et de l'administration publique. Plus précisément, le plan de la "galaxie Rockefeller" est de faire travailler ensemble la FIHAV, l'IISA et l'Union. Cela passe par des délégations massives aux congrès, une implication financière plus importante<sup>21</sup> et l'envoi d'émissaires chargés de mettre en place des structures de travail en commun entre les trois associations. C'est ce processus qui est en cours au moment du Congrès de Berlin. Les premières "tables rondes" organisées à l'appel de PACH ont déjà eu lieu, les travaux communs entre l'IISA et l'Union ont déjà commencé et la réflexion sur la mise en place d'un centre commun est bien avancée, comme en témoignent les rapports de Rowland Egger, envoyé par PACH pour assurer la bonne marche du comité mixte IISA/UIV<sup>22</sup>. Le congrès de Berlin marque une étape de leur positionnement face à l'entreprise allemande. Il faut bien préciser que leur position n'est pas motivée par des positions anti-nazies. Ce que les Américains recherchent avant tout, c'est la mise en place d'un centre international qui ne soit pas sous la coupe d'un pays, afin de diffuser des "visions du monde", des principes de connaissance et d'action, en matière de logement, d'aménagement des villes et d'administration publique. Les velléités allemandes constituent un projet rival, mais ni plus ni moins dangereuses à leurs yeux que les ambitions françaises ou britanniques<sup>23</sup>.

Cet affrontement se fait à fleurets mouchetés. Il est rarement frontal comme en témoigne le maintien de bonnes relations entre les américains et les associations internationales contrôlées par les allemands jusqu'à la fin de l'année 1939 voire au début de 1940<sup>24</sup>. Leurs objectifs ne sont pas identiques. Si les Allemands semblent vouloir contrôler diverses associations internationales et leurs débats, l'UIV en faisant partie, pour y diffuser les hauts faits du régime nazi et demeurer ainsi dans le concert international après avoir été chassés de son aspect interétatique (SDN), l'entreprise américaine est plus subtile, et se pose comme une entreprise de définition de l'universel. Pour les Charles Merriam, Louis Brownlow, Guy Moffett ou Beardsley Rumml qui fréquentent les réunions de l'Union, il s'agit de diffuser des manières de voir et d'analyser le monde, d'universaliser des modes de compréhension et d'action sur la société, en les présentant non pas comme des solutions américaines, mais comme des vérités totales. On mesure ici ce qui sépare les deux entreprises, et aussi ce qui peut leur permettre de

<sup>19</sup> Pour une première approche, voir Barry D. Karl, *Charles E. Merriam and the study of politics*, Chicago/London: University of Chicago Press, 1974.

<sup>20</sup> Pour l'action de la Fondation en France dans ce domaine, voir Brigitte Mazon, *Aux origines de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, Paris: Les éditions du Cerf, 1984.

<sup>21</sup> Pour l'Union, la participation américaine passe de 200 \$, à 3500 \$ en 1934.

<sup>22</sup> John Fitzgerald Kennedy Library, Brownlow papers, box 74, journal de Rowland Egger, avril-mai 1935.

<sup>23</sup> En témoigne la remarque de Egger dans son journal à propos des articles publiés par Montagu Harris sur les nouvelles lois autour du gouvernement local en Allemagne *"Je me demande si une publication scientifique internationale, comme celle-ci doit l'être, peut légitimement attaquer les politiques de législation municipale dans d'autres pays. Tous les articles d'Harris démontrent qu'il éprouve une antipathie sentimentale et irrationnelle contre Hitler et l'idée de dictature. Cela m'ennuie beaucoup"*, John Fitzgerald Kennedy Library, Brownlow papers, box 74, journal de Rowland Egger, 12 juin 1935.

<sup>24</sup> Voir les dossiers "IFHTP" conservés dans les papiers de l'American Society of Planning Officials, Kroch Library, Cornell University.

cohabiter. Dans ce contexte, la participation à Berlin de délégués de l'URSS, juste avant que Vinck et Sellier n'aille porter la bonne parole de l'UIV en URSS lors d'un voyage à l'été 1936, confirme le mouvement d'ensemble, de même que la décision prise de tenir congrès en 1940 dans la capitale de la Hongrie de l'Amiral Horty : si l'UIV veut se placer résolument hors des affaires du monde et des heurts des relations entre Etats, il n'en reste pas moins que ses activités et son rayon d'action restent tributaires de ces cadres, précisément parce que l'Union est devenue une Fédération d 'Unions nationales, et à ce titre "représentant" leur pays d'origine.

### ***"Un tout petit monde"***

Qui sont précisément ces Unions qui participent à l'UIV ? Comment celle ci fonctionne-t-elle ? Les réponses à ces questions peuvent nous en dire plus sur ce qu'est l'Union, mais aussi sur ce qu'elle peut faire, sur les cadres de son action. Notre recherche, quoiqu'en cours, nous permet d'ores et déjà de tracer à grands traits les contours de ce "tout petit monde".

Les lieux et les troupes, d'abord. L'Union arbore fièrement le titre d'"internationale" dans son nom, et le mérite en effet. Certes, la carte que l'Union Internationale des Villes inclut dans son périodique *L'administration locale* au début des années 1930 est hautement fantaisiste, avec son centre international qui rayonne de la Chine au Soudan en passant par Bornéo. Le noyau de l'Union, à cette date, reste européen. La mosaïque initiale de Gand, où avaient été représentées Simféropol et Ekatherinoslaw (Russie), Alexandrie (Egypte), "*Bello Horizonte*" et "*Buenos-Ayres*", n'a pas le temps d'être solidifiée à cause de l'éclatement du premier conflit mondial. Lorsque l'Union tente de relancer ses activités en 1920, ses composantes sont réduites noyau dur continental que forment la Belgique, les Pays-bas et la France. Petit à petit, l'Union recompose son paysage en retrouvant des participants au Congrès de Gand telle l'Union des Villes finlandaises, ou en attirant de nouveaux partenaires comme l'Union des Villes Suisses ou le Deutsche Städtetag. Comme on l'a dit plus haut, l'année 1925 marque un accroissement significatif avec l'affiliation officielle des associations municipales canadiennes, états-uniennes et britanniques. Malgré cette ouverture vers l'Outre-Atlantique, signifiée aussi par l'adhésion d'une Union des Villes cubaines animée par ce prosélyte de la cause inter-municipaliste que fut le Cubain Ruy de Lugo Vina, c'est bien en Europe que l'Union se densifie, en particulier avec la fondation d'unions nationales ou l'affiliation d'associations municipales dans les pays de l'Europe centrale, du Sud et de l'Est. La liste des membres actifs de l'Union en 1928 peut témoigner de cet essor européen. Pour le reste, si des affiliations isolées de villes semblent bien avoir lieu, notamment en Amérique du Sud ou dans le monde méditerranéen, et malgré les annonces régulières de fondations et d'affiliation imminentes d'associations municipales en Inde, au Mexique ou dans les pays d'Amérique du Sud, l'Union demeure bien une association internationale occidentale, et ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que la toile se tissera vers l'Asie et les autres Amériques. L'UIV est néanmoins indéniablement en croissance : de la petite dizaine d'associations qui la composent en 1920, on est passé à une trentaine à la fin des années 1930. Malgré les échecs réguliers enregistrés par les dignitaires de l'Union Internationale pour faire affilier les Unions de villes scandinaves, malgré les changements de donne dans les politiques intérieures qui font disparaître des affiliés (Italie, Espagne), la multiplication des voyages et courriers des responsables de l'Union, au premier rang desquels l'inusable Émile Vinck, semble bien avoir atteint un rayonnement maximum dans le monde industrialisé.

Mais recruter des adhérents n'est pas tout. Encore faut-il les faire participer à la vie de l'Union, et faire rentrer leurs cotisations. La chose n'est pas toujours facile. La rentrée d'arriérés de cotisations est régulièrement espérée dans les réunions des Bureaux permanents de l'UIV, mais souvent déçue. Outre les aléas liés aux évolutions politiques nationales<sup>25</sup>, et plus largement aux bonnes volontés des Unions, c'est le système de calcul des cotisations qui est en cause. Les dirigeants de l'Union en recherchent un qui mette en adéquation la population des pays concernés, celle des communes affiliées et les besoins

---

<sup>25</sup> Ainsi, l'Union des municipalités espagnole s'était engagée en 1934 à rembourser le cumul de ses arriérés de cotisations. La guerre civile empêche bien sûr ce règlement.

de l'Union. La situation semble néanmoins s'améliorer au fur et à mesure de la croissance de l'Union. La régularité des congrès à partir de 1924 vient solutionner les pertes que l'Union avait connues entre 1920 et 1923, compensées seulement par le soutien de l'Union des Villes belges, la forte cotisation de l'Union des Villes et Communes de France ou la générosité du mécène belge Ernest Solvay. Par la suite, comme en témoignent les comptes publiés dans les revues de l'Union, celle-ci oscille sans cesse entre boni et mali, déficit et bénéfice, selon le degré de recouvrement des cotisations, l'organisation ou l'absence d'un congrès ou d'une conférence<sup>26</sup>. Le fonctionnement des périodiques et les frais de personnel, surtout, pèsent lourdement sur son budget. Paradoxalement, la situation de l'Union s'améliore à partir du milieu des années 1930, peut-être parce qu'elle multiplie alors les conférences et congrès (voir tableau 1), mais plus vraisemblablement à cause de la participation en hausse des composantes allemandes et américaines. En 1935, les cotisations des organisations affiliées de ces deux pays semble ainsi fournir plus du tiers des recettes de l'Union, et la moitié du chapitre "cotisations". Cette manne qui concrétise la recherche d'influence des représentants des deux pays suscités vient résoudre un dilemme posé à l'Union depuis sa fondation : en choisissant alors d'être une fédération d'unions nationales, l'Union Internationale s'interdisait par là-même de pouvoir recevoir des subsides directs par des villes ou des gouvernements. Cette impossibilité "congénitale", que ses responsables soulignent lors de leurs fréquents échanges sur le thème des finances, est le résultat de l'inscription de ce choix dans les statuts, en 1927.

C'est en effet tardivement que l'Union se dote d'une "constitution". Si la question de son mode de fonctionnement avait été discutée dès le Congrès fondateur de Gand, puis encore au début des années 1920, l'Union semble avoir fait le choix de travailler plutôt que de développer un appareil de gestion et de décision. L'Union est animée et dirigée par le trio que forment Emile Vinck, Florentinus Martinus Wibaut et Henri Sellier. Les trois hommes forment "le comité exécutif", en compagnie des hommes d'Etat belges Emile Braun et G.Cooreman. Les réunions en semblent aléatoires et informelles. Il faut attendre le "Conseil Général" de Düsseldorf en octobre 1926, puis les trois journées "d'assemblée générale exceptionnelle" tenues à Berne pour voir se codifier le fonctionnement de l'Union, et apparaître des organes représentatifs permanents. L'adhésion des Américains, le retour des Allemands, la confirmation de l'implication britannique et l'expansion de l'Union vers l'Europe centrale font apparaître de nouveaux acteurs et de nouvelles structures. L'Union est désormais dirigée par un Bureau Permanent, composé des représentants des Unions Nationales et organisations affiliées, lequel se réunit au moins deux fois par an, approuve le rapport du secrétaire-directeur général sur les activités de son secrétariat permanent de Bruxelles, et approuve les comptes annuels. Ce bureau, composé de 5 membres en 1927, en compte 25 en 1938. Même si tous n'assistent pas aux réunions du Bureau, le fonctionnement de l'Union devient plus collégial, et la discussion collective sur son fonctionnement et son développement se généralise lors de ces réunions.

Cette évolution de l'Union semble entraîner, à terme, un changement assez profond dans son fonctionnement. Durant les années 1920 et une grande partie des années 1930, l'Union est portée par le trio Sellier-Wibaut-Vinck. Même si d'autres personnages sont influents sur le contenu technique et scientifique des activités de l'Union, comme les allemands Mülert puis Jeserich, le suisse De Schulthess, les divers représentants anglais ou le polonais Wlodek, les figures dominantes de l'Union restent Sellier, Wibaut et Vinck. Liés par leur participation aux réseaux internationaux socialistes<sup>27</sup>, ces trois hommes qui refondent véritablement l'Union en 1920 dominent l'histoire de l'Union jusqu'à leur sortie de scène (décès en 1936 pour Wibaut et 1943 pour Sellier, retraite en 1948 pour Vinck). Plus largement, ce sont aussi des figures de tout ce petit monde réformateur, pour qui la ville, dans toutes ses dimensions et dans la déclinaison de tous ses aspects, devint au tournant du siècle le théâtre, le terrain et le remède où travailler à la mise en ordre pacifique de la société née de l'âge industrielle et démocratique.

Émile Vinck, dans la variété de ses participations, permet d'illustrer les multiples recoupements que génère cette activité tout azimut. Secrétaire-directeur général de l'Union Internationale des Villes de 1913 à 1948, Émile Vinck est aussi membre du Comité Permanent des

---

<sup>26</sup> Cette importance du Congrès comme source de revenus (adhésions, mais surtout subsides de la part des autorités nationales et locales dans le pays hôte) est propre à de nombreuses associations internationales.

<sup>27</sup> Cf. P.Dogliani, *op.cit.*, p.55-83

Congrès Internationaux des Habitations à Bon Marché, vice-président et membre du comité exécutif de l'International Garden Cities & Town Planning Federation, vice-président de l'Association Internationale de l'Habitation. En cela, il illustre cette multi-appartenance que l'on connaît aux niveaux nationaux<sup>28</sup>. Mais ce recouvrement n'a pas les mêmes conséquences selon les époques. Il est d'abord porteur, en ce sens que les initiatives du milieu réformateur se renforcent réciproquement. De la mutualité au chômage en passant par le gouvernement municipal, une foule d'associations internationales se lève dans les années 1905-1914, notamment à l'initiative du noyau belge Otlet-La Fontaine dont on retrouve la trace dans de nombreuses organisations<sup>29</sup>. Cette entreprise de "division du travail réformateur" est productive jusque dans les années 1920. Sur le segment urbain, par exemple, Union Internationale des Villes et de l'International Garden Cities & Town Planning Fédération collaborent. On se prête des locaux, on travaille ensemble, notamment pendant la Première Guerre Mondiale<sup>30</sup>. Les rapports se tendent pourtant dans le courant des années 1920. Cela est sensible entre l'UIV et l'Institut des Sciences Administratives, qui cessent de collaborer à l'édition du périodique *Les sciences administratives*, et plus encore entre l'UIV et l'International Garden Cities & Town Planning Federation. Les deux organisations sont en froid à partir de 1928 et du conflit interne à la Fédération sur la création d'une section consacrée à l'habitation, conflit qui aboutit à la création de l'Association Internationale de l'Habitation basée à Francfort, dans laquelle le trio Wibaut-Sellier-Vinck joue un rôle important. Outre les facteurs spécifiques du conflit, il faut voir aussi dans cette tension une conséquence de l'étroitesse du milieu auxquelles s'adressent toutes ces associations qui s'intéressent à la ville, que ce soit par le biais du logement, de l'urbanisme ou du "gouvernement municipal". Les participants aux congrès de la Fédération et de l'Union sont en grande partie les mêmes, le public qu'ils cherchent à capter et à convaincre aussi. La coopération des premières années tourne en concurrence, et chacun tente de créer un ordre conforme à ses intérêts. Dans ce contexte, l'Union, parce qu'elle est composée d'élus, s'autoproclame l'arbitre de l'Internationale Urbaine. C'est à ce titre qu'elle propose en 1935 un arbitrage entre la Fédération et l'Association Internationale de Francfort. Comme le dit Henri Sellier lors du Bureau Permanent de l'UIV tenu à La Haye en mai 1935 *"L'Union est qualifiée pour essayer de mettre un peu d'ordre dans les manifestations internationales comme celles des grandes associations telles que celles de l'habitation, de l'urbanisme, des techniciens, etc., que l'on peut considérer comme travaillant en liaison avec notre Union, comme étant des organismes subordonnés, et cela est d'un grand intérêt parce que cela permettrait de mettre de l'ordre dans leurs manifestations"*<sup>31</sup>. Il s'agit bien désormais de structurer, hiérarchiser "l'Internationale Urbaine", et ce sont les élus groupés au sein de l'UIV qui se posent comme les détenteurs de la capacité et du droit à diriger ce mouvement, et à mener le petit monde international de la réforme urbaine. Les outils qu'ils ont su développer leur donnent, à ce moment, les moyens de leur ambition.

### *Les outils de la " science communale "*

---

<sup>28</sup> Pour une synthèse, voir Anthony Sutcliffe, *Towards the planned city: Germany, Britain, the United States and France 1780-1914*, Oxford: Basil Blackwell, 1981. L'ouvrage de Daniel T. Rodgers, *Atlantic crossings. Social politics in a progressive age*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1998, expose plus en détail ces ubiquités réformatrices parmi ceux qui firent voyager idées, textes et corps entre les Etats-Unis et l'Europe. Sur des terrains nationaux, on peut renvoyer à des ouvrages comme ceux de Helen Meller, *Towns, plans and society in modern Britain*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, Christian Topalov (dir.), *Les laboratoires du nouveau siècle*, Paris: Editions de l'EHESS, 1999 ou Nancy Stieber, *Housing design and society in Amsterdam. Reconfiguring urban order and identity 1900-1920*, Chicago: Chicago University Press, 1998.

<sup>29</sup> Voir par exemple Michel Dreyfus, "Léopold Mabileau et le mouvement mutualiste français et international de 1895 à 1921", p.114, in Colette Chambléland (dir.), *Le Musée Social en son temps*, Paris: Presses de l'École Normale Supérieure, 1998.

<sup>30</sup> sur ce point, voir Pieter Uyttenhove, "les effort internationaux pour une Belgique moderne", in Marcel Smets (ed.), *Resurgam....*, op.cit.

<sup>31</sup> Archives Municipales de Lyon, 985 WP 024, Bureau permanent des 27 et 28 mai 1935.

En invitant les édiles des grandes villes européennes à se rendre au Premier Congrès International des Villes, les organisateurs insistent sur la nécessité de transformer les techniques de gouvernement municipal face aux défis de l'urbanisation. Dès sa création, l'Union Internationale des Villes poursuit une ambition à la fois pratique – il s'agit de maîtriser le phénomène de la “ville tentaculaire” et d'améliorer le bien être des populations – et cognitive – il convient d'élaborer un savoir synthétique original prenant l'administration des villes pour objet –. L'association internationale de la rue de la Régence va ainsi développer une pensée scientifique tout en poursuivant un projet de transformation sociale et politique à travers l'éducation des administrateurs de villes. Seuls des mandataires compétents, disposant d'un savoir complet sur la métropole qu'ils gouvernent, seront capables de faire face à l'explosion urbaine. On saisit que la science est mise au service d'un projet réformateur ambitieux : la fondation d'une cité moderne<sup>32</sup>, l'invention de nouveaux modèles de sociabilité urbaine. Qu'elle soit nommée “sociologie municipale” ou encore “science communale”<sup>33</sup>, cette discipline va nourrir la plupart des débats et des objectifs de l'Union Internationale des Villes dans l'entre-deux-guerres. C'est en son nom que ses animateurs vont tenter de faire vivre des réseaux d'hommes et d'institutions. Mais comment l'Union des Villes a-t-elle travaillé à rendre publics de tels objectifs scientifiques et réformateurs ? Autrement dit, qu'est ce qui a pu contribuer à faire tenir ensemble les acteurs de cette internationale municipale ? L'Union aspire à faire circuler et confronter des savoir-faire acquis par les édiles adhérents pour mieux épuiser le réel en partant de la commune. Différents outils vont favoriser de telles circulations. Ainsi le centre international de documentation et d'études municipales de la rue de la Régence s'efforce dès les années vingt à publier un périodique. En outre ses statuts l'amènent à tenir un congrès au moins tous les trois ans. C'est au sein de ces rencontres – dans leurs débats et dans leurs coulisses – qu'une communauté d'acteurs est rendue visible, que des intérêts communs sont élaborés, que la notion d'intermunicipalité acquiert du sens et parvient à se solidifier.

Dès la fin de la Première Guerre Mondiale, Émile Vinck s'emploie personnellement à la publication d'un périodique propre à l'Union Internationale des Villes. Au printemps 1921, malgré les difficultés financières de l'Union, les premières *Tablettes Documentaires Municipales* sont envoyées aux municipalités adhérentes<sup>34</sup>. Pour ce périodique bibliographique, les services de l'Union organisent le classement des différents ouvrages ou articles ayant trait à la vie municipale publiés dans des pays où elle compte des adhérents. Les *Tablettes* ordonnent ces brèves notes de lecture selon différents thèmes d'intérêt municipal (l'urbanisation, l'habitation, les eaux égouts, nettoyage de la voirie et immondices, le problème de l'éclairage, le chauffage force motrice, les transports, l'hygiène publique, et enfin les incendies) en suivant la classification décimale. Un tel bulletin, à l'existence assez difficile jusqu'en

---

<sup>32</sup> Un processus original et sans doute inachevé de modernisation de la vie politique municipale se dessine dès les années dix. Dans le cas de la France, Jean-Pierre Gaudin a décliné ses éléments caractéristiques. La science est appelée à prendre une nouvelle place au sein du pouvoir municipal ; les experts sont sollicités ; l'implication des citoyens est parallèlement requise. (Jean-Pierre Gaudin, “La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique”, *Revue Française de Science Politique*, volume 39, n°3, juin 1989, p296-312.)

<sup>33</sup> La “science communale” s'impose comme préoccupation majeure de l'UIV, notamment à l'occasion de la conférence de Lyon. L'expression est vraisemblablement une traduction de l'allemand (sur les développements de la science communale comme pratique pluridisciplinaire, Cf. Fabio RUGGE, “Le scienze comunali in Germania, Il Kommunalwissenschaftliche Forschungszentrum”, *Amministrare*, anno XVI, N.3, décembre 1986). L'expression contribue à elle seule à homogénéiser et à faire converger des préoccupations qui pouvaient apparaître jusque là assez dispersées. Dans le même souci de rendre compte des ambitions scientifiques de l'UIV, d'autres termes ont pu être employés : en 1925, Émile Vinck appelait ainsi à “l'élaboration d'un droit public communal” dans le n°3-4 des *Sciences Administratives*.

<sup>34</sup> Dans un courrier à son camarade socialiste, l'universitaire Edgard Milhaud qui travaille au Bureau International du Travail aux côtés d'Albert Thomas, Émile Vinck indique la fragilité du financement du premier périodique de l'UIV : “Les *Tablettes* paraissent tous les 8 jours. Dès octobre grand lancement. J'ai de quoi marcher 18 mois sans nouveau comestible. D'ici là il faut que j'aie trouvé mes 500 abonnés de par le monde. On s'aidera.” (Institut Français d'Histoire Sociale, 14 AS 385, Lettre d'Émile Vinck à Edgard Milhaud, le 3/8/1922.)

1925<sup>35</sup>, reflète les ambitions documentaires de l'UIV et sa capacité à les satisfaire. Les *Tablettes* vont d'ailleurs traverser l'entre-deux-guerres en étant soit publiées de manière autonome soit insérées en annexe d'autres périodiques de l'UIV. Leur progrès témoignent des perfectionnements de centre de documentation de la rue de la Régence : les *Tablettes* du mois de juin 1921 qui collectent les comptes-rendus de lecture de trois pays (France, Grande Bretagne et Pays Bas) ne sont que les lointaines aïeules des *Tablettes Documentaires à l'usage des administrations publiques* publiées dès 1937 par les services communs de l'UIV et de l'IISA. Ces dernières multiplient mensuellement les thèmes et les pays étudiés ; elles s'ouvrent sur un court article éditorial souvent agrémenté d'une photographie de couverture. Mais derrière les diverses améliorations formelles, l'ambition poursuivie est la même : collecter, à travers les unions nationales de villes, des informations et des analyses concernant les techniques d'administration municipale puis les redistribuer à tous les adhérents.

Les périodiques que l'Union Internationale des Villes publie dans l'entre-deux-guerres se distinguent d'autres revues municipales à prétention scientifique : ils s'appuient tous sur un réseau de correspondants censé se confondre avec celui des abonnés et aspirent à se nourrir essentiellement des récits d'expériences relatives à l'administration des villes. En 1925 s'ajoute aux *Tablettes Documentaires* un périodique nourri à la fois d'analyses administratives et de renseignements sur le fonctionnement de l'Union, *Les Sciences Administratives*. Avec une telle revue, l'Union Internationale noue des liens avec d'autres organisations : *Les Sciences Administratives* sont publiées avec le concours de deux autres associations internationales siégeant à Bruxelles, la Commission Permanente des Congrès Internationaux de Sciences Administratives et l'Institut International de Bibliographie et de Documentation. En même temps qu'il délimite une communauté d'hommes (auteurs d'articles, correspondants et abonnés) le périodique circonscrit des objets d'études privilégiés et diffuse des représentations du gouvernement municipal idéal<sup>36</sup>. L'objectif est de ne pas se cantonner à l'administration communale même si elle "est la plus proche du citoyen" et "la première à connaître les retouches qu'il convient d'apporter aux lois et règlements". La revue vise surtout à découvrir "les méthodes administratives [...] qui intéressent le pouvoir à ses divers degrés"<sup>37</sup>. En parcourant la trentaine de numéros publiés de 1925 à 1927, on constate que le périodique se contente essentiellement de diffuser de l'information relative à la vie interne de l'UIV. Il lui est beaucoup plus difficile de rassembler des études originales portant sur l'administration. Les rédacteurs dupliquent certains articles jugés intéressants et puisés dans d'autres revues (*Les Annales de la Régie Directe*, *National Municipal Review*, etc.).

C'est en 1927 que le périodique change de titre pour devenir *L'Administration Locale*. Émile Vinck et son rédacteur en chef Léon Wouters continuent à organiser seuls la publication de l'organe de l'UIV. Si pendant les premières années, la revue ne se distingue guère de la précédente, les transformations deviennent évidentes à partir de 1933. La nouvelle série prend, alors, la forme d'une collection de fascicules classés selon leur thème en vertu du système Dewey. Une telle division se veut fonctionnelle : il s'agit de permettre de répartir plus efficacement l'information au sein des différents services municipaux. Le nouveau périodique à la bordure rouge porte en couverture l'emblème de l'UIV : une poignée de mains avec en fond deux grandes représentations de la ville, le beffroi symbole des libertés communales et les usines signes de l'urbanisation industrielle. Le périodique se doit de créer un "moyen de contact permanent entre les pouvoirs locaux" et de faire vivre, en la rendant visible, une communauté d'inter-municipalistes. Malgré les coûts que sa publication représente pour l'Union Internationale des Villes<sup>38</sup>, la revue reste le principal instrument capable d'informer les

<sup>35</sup> On ne peut que faire allusion aux difficultés financières, aux modifications de la périodicité, aux changements du procédé d'impression, à la diminution du nombre de thèmes retenus pour le dépouillement ou au statut du périodique bibliographique (publication à part ou intégrée à l'organe de l'UIV)

<sup>36</sup> Sur les périodiques comme institutions rassemblant, ou faisant naître, une communauté d'acteurs et diffusant des représentations, nous pouvons nous reporter au travail de Patrizia Dogliani sur *les Annales de la Régie Directe* : Patrizia Dogliani, "Edgard Milhaud et la rivista internazionale *Annales de la Régie Directe* 1908-1924", *Annali della fondazione Luigi Einaudi*, vol XIX, 1985 ; aux analyses de Viviane CLAUDE, *L'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux. École ou Lobby ?*, Paris, Le plan Urbain, 1987 ; et aux *Cahiers Georges Sorel*, "Les revues dans la vie intellectuelle 1885-1914", n°5, 1987.

<sup>37</sup> "Les Sciences Administratives. Revue Nouvelle", *Les Sciences Administratives*, n°1-2, 1925, p1-2.

<sup>38</sup> En 1935 la confection de la revue coûte 3 898 francs suisses et n'en rapporte que 1 924. (Archives Municipales de Lyon, 985WP24, Rapport de Vinck aux membres du Bureau Permanent de l'UIV, 20/5/1936).

adhérents des nouveaux travaux sur le gouvernement local et de l'activité de l'organisation. Les comptes-rendus de réunion du Bureau Permanent, les rapports préliminaires et les récits de congrès voisinent les recensions des ouvrages de membres de l'Union et plus tard les nécrologies des disparus. Au delà de ces éléments, un certain penchant vers des exigences académiques semble pouvoir être relevé. Des thèses portant à la fois sur l'urbanisme et l'administration municipale font l'objet d'articles à épisodes. Des membres de l'UIV se prêtent eux mêmes à des études édilitaires et des professeurs d'université sont fréquemment sollicités que ce soit pour des comptes-rendus d'ouvrages ou des articles originaux. Autant d'éléments qui témoignent de l'originalité d'un tel périodique : *L'Administration Locale* a simultanément des visées pratiques et réformatrices – perfectionner les différents gouvernement municipaux en favorisant des relations inter-municipales – et des ambitions cognitives – élaborer un savoir scientifique original autour de la vie municipale–.

Les périodiques de l'UIV aspirent à faire exister un réseau d'acteurs autour de la cause intermunicipale. En feuilletant les nombreux numéros et les différentes formules, on ne peut qu'être saisi par un élément de continuité : l'organe de l'association est régulièrement et entièrement tourné vers le moment principal de la vie de l'Union, le Congrès. Comment s'ordonnent ces réunions favorisant une "propagande très efficace en faveur des unions de villes et de l'Union Internationale"<sup>39</sup> ? Après la Première Guerre Mondiale, le travail en congrès s'organise lentement. Si le Congrès d'Amsterdam de 1924 a lieu c'est essentiellement pour montrer que l'UIV existe toujours et pour conforter des liens fragiles avec les organisations internationales de Genève. En 1925, le Congrès de Paris, aux apparences fastueuses, fait montre de nombreux défauts quant à son organisation<sup>40</sup>. Si bien qu'il faut attendre la fin des années vingt et le Congrès de Séville de 1929 pour voir se mettre en place des règles facilitant le travail et les discussions. Les réunions du Bureau Permanent fixent alors les questions destinées à être discutées lors des congrès ; une enquête est élaborée sous l'égide de l'UIV ; des rapporteurs généraux sont désignés pour synthétiser les résultats d'enquêtes menés par chaque union de villes ; les rapports généraux sont communiqués aux adhérents avant la tenue du Congrès ; lors des séances plénières, un représentant de chaque union prend la parole ; enfin chaque question traitée donne lieu à des délibérations sans qu'il y ait de vote majorité contre minorité. Le Président Wibaut justifie un tel mode de délibération : "Les congrès de l'UIV ayant pour mission l'étude des problèmes d'intérêt municipal, s'interdisent de prendre des résolutions majorité contre minorité"<sup>41</sup>. Cette organisation des séances de travail ne satisfait pas tous les adhérents : les Anglais puis les Américains dénoncent un trop grand formalisme. Des propositions sont faites pour que des réunions plus restreintes traitent de questions pratiques et fournissent aux adhérents des réponses à des problèmes qu'ils rencontrent quotidiennement dans leurs tâches d'administrateurs. C'est ainsi que des formules de "tables rondes" sont mises en œuvre sous l'impulsion américaine dès le milieu des années trente<sup>42</sup>. De manière symptomatique, les diverses circulaires de l'UIV ne cessent d'appeler "round table" ces nouvelles formes d'échanges importées des Etats-Unis. Plus généralement, les critiques anglo-saxonnes poussent les responsables de l'Union à se méfier des "examens théoriques et méthodologiques"<sup>43</sup>. La conférence de Paris de 1937 sera ainsi orientée vers des sujets délimités concernant des questions essentiellement techniques : celle du lait et celle de la lutte contre les fumées. Autant d'éléments qui témoignent du déplacement des visées de l'Union vers des préoccupations "technico-scientifiques".

De fait, les critiques essentiellement anglo-saxonnes adressées au fonctionnement et aux objectifs de l'UIV s'appuient sur un constat : au cours de l'entre-deux-guerres les congrès témoignent d'un certain académisme juridique jugé éloigné des préoccupations des édiles. Les rapporteurs généraux sont

<sup>39</sup> Propos de F. M Wali cités dans *L'Administration Locale*, n°62, avril-juin 1932, p.285.

<sup>40</sup> Dans leur memorandum envoyé à leur Secrétaire Général, les deux émissaires de la Société des Nations font part de leur critiques : le nombre de séances plénières était insuffisant, les anglophones étaient perdus tant les traductions étaient mauvaises... (Archives SDN, R 1014, memorandum de MM de Lanux et Harada, 9/10/1925)

<sup>41</sup> Propos de FM Wibaut reproduits dans *L'Administration Locale*, n°49, janvier-mars 1929, p743 [le mot étude est en gras dans le texte].

<sup>42</sup> Les tables rondes présidées par Louis Brownlow se tiennent en dehors des Congrès. Elles réunissent les représentants de l'UIV et de l'IISA ainsi que d'autres personnes compétentes sur les questions traitées. La première a lieu en juillet 1934 à Lyon. Les autres auront lieu en 1936 à Zurich Berlin et Varsovie.

<sup>43</sup> Archives Municipales de Lyon 985WP24, lettre d'Émile Vinck aux membres du bureau permanent, 7/10/1936.

d'ailleurs de plus en plus issus du droit universitaire. En 1925, les administrateurs urbains Henri Sellier, Drooglever Fortuyn et George Montagu Harris sont les trois principaux rapporteurs. Les choses changent à partir de 1929, parmi les rapporteurs figurent davantage d'universitaires juristes : Luis Jordana de Pozas et Gascon Y Marin au Congrès de Séville, Herman Finner au Congrès de Londres, William Oualid à la Conférence de Lyon, Von Poelje et John Hilton au Congrès de Berlin. Cette évolution n'est pas sans lien avec l'apparition de nouveaux thèmes au cours de l'entre-deux-guerres.

| CONGRES –<br>CONFERENCES       | THEMES                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gand 1913</b>               | 1/ Construction des Villes.<br>2/ Organisation de la Vie Municipale (existence juridique, financière de la commune, hygiène municipale, organisation du travail administratif des communes). |
| <b>Amsterdam 1924</b>          | 1/ Activité de l'Union Internationale des Villes.<br>2/ Action des grandes organisations internationales sur le terrain municipal.                                                           |
| <b>Paris 1925</b>              | 1/ Le régime municipal dans divers pays.<br>2/ La politique foncière des communes.<br>3/ Les Grandes Agglomérations.                                                                         |
| <b>Séville, Barcelone 1929</b> | 1/ L'organisation financière des autorités locales.<br>2/ Les entreprises communales de nature économique.<br>3/ L'expropriation pour cause d'utilité publique.                              |
| <b>Liège 1930</b>              | 1/ Les assurances des pouvoirs locaux contre tous les risques.<br>2/ Les entreprises et services communaux de nature mixte.                                                                  |
| <b>Londres 1932</b>            | 1/ Le mode réel de gestion des pouvoirs locaux.<br>2/ La formation et le perfectionnement des employés municipaux.                                                                           |
| <b>Lyon 1934</b>               | 1/ L'enseignement des matières d'intérêt municipal ; l'élaboration d'une science communale.<br>2/ La collecte et la destruction des ordures ménagères.                                       |
| <b>Berlin, Munich 1936</b>     | 1/ Rapport sur la science communale.<br>2/ Politique culturelle des communes.<br>3/ La lutte des communes contre le chômage.                                                                 |
| <b>Paris 1937</b>              | 1/ La lutte contre les fumées, poussières et gaz toxiques.<br>2/ Réglementation et contrôle du lait.                                                                                         |
| <b>Glasgow 1938</b>            | Traitement des eaux d'égout et des eaux résiduaires industrielles et prévention de la pollution des cours d'eau.                                                                             |

**Tableau 1 : Les congrès de l'Union Internationale des Villes (1913-1938)**

Au premier abord, la liste de ces thèmes pourrait laisser croire à des préoccupations assez dispersées ; il n'en demeure pas moins que l'ambition poursuivie reste la même : la recherche de méthodes pratiques susceptibles de rationaliser et de faciliter l'exercice du pouvoir municipal. Que ce soit à travers la question des assurances communales, des régies ou des sociétés d'économie mixte municipales, de la destruction des ordures ménagères, l'objectif est toujours d'obtenir le bien être de la population urbaine en rationalisant le travail administratif et technique. Les Congrès Internationaux recherchent les principes d'un savoir capable d'être diffusé et d'impulser une bonne administration des villes

Mais les congrès ne se réduisent pas à ce qui est dit au cours des séances de travail. Peut-être faut-il se rallier au constat d'André Morizet formulé lors de la rencontre de 1925 : “ l'intérêt du congrès, il est dans le congrès lui-même ”<sup>44</sup>. Les congrès rendent visible et font exister une véritable communauté composée à la fois d'édiles et d'experts. Les déplacements, les nombreux voyages d'études organisés en marge des rencontres, les minutes de silence et les hommages rendus unanimement aux grandes

<sup>44</sup> André Morizet, “ Le Congrès International des Villes ”, *La Nouvelle Revue Socialiste*, n°1, décembre 1925, p.70.

figures du municipalisme, contribuent à la genèse d'une véritable "cohésion organique" telle que la nomme Émile Durkheim<sup>45</sup>. Les témoignages des délégués de la Public Administration Clearing House de Chicago sont à ce titre très éclairants. Louis Brownlow est surpris en 1934 par le faste des réceptions lyonnaises. Son autobiographie décrit ce déjeuner offert par la municipalité débutant à midi, finissant à 17 heures et au cours duquel le maire Herriot proposa un Madère vieux de plus de deux siècles<sup>46</sup>. Rowland Egger, lorsqu'il est envoyé auprès de l'UIV et de l'IISA en 1935, est également étonné par les appareils déployés lors de ces rencontres entre municipalistes<sup>47</sup>. A l'occasion des voyages d'études fréquemment organisés au cours des Congrès ou des Bureaux Permanents<sup>48</sup>, des banquets réunissent la "famille municipale"<sup>49</sup> et les notabilités de la ville. Ces moments participent à l'édiction des caractéristiques de l'Internationale municipale : on loue l'administration municipale fondée sur la science ; on érige en modèles quelques figures municipales ; on insiste sur la nécessité d'une coopération inter-municipale internationale. Ces diverses remarques le soulignent : les rencontres de l'Union Internationale ne se réduisent pas à un échange d'idées. De nombreux moments – au cours ou en dehors – des séances plénières des congrès, contribuent à définir et à renforcer une communauté<sup>50</sup>. Au fil des rencontres, une "internationale municipale" cherche à se rendre visible. L'Union Internationale des Villes aspire à établir une figure, celle de l'*intermunicipalité*, capable d'agréger des individus et de conférer du sens à des discours et des conduites jusqu'alors dispersés.

On l'aura compris, l'étude de l'internationale municipale des années 1910 aux années 1940 est l'étude d'une phase historique de "dévolution"<sup>51</sup>, d'un moment de conflit entre différents possibles. L'Union Internationale des Villes a tenté de proposer un autre mode d'organisation du politique dans le monde, une structure de relations fondée sur les collectivités locales, au premier plan desquelles se situe la commune urbaine. Son propos, à cette fin, est d'étudier et d'organiser le local, de contribuer à l'élaboration d'une science du gouvernement local efficace et de faire circuler les expériences entre administrateurs. Ce faisant, l'histoire de l'UIV nous incite aussi à considérer l'échelle internationale en tant que telle. De manière évidente, faire de l'international un champ d'étude est un des moyens de sortir des cadres nationaux et des lois d'airain qu'ils peuvent faire peser sur les sciences sociales. C'est aussi un appel à prêter la plus grande attention aux pays réputés "petits", ceux que l'on tient souvent à l'écart des travaux comparatifs. La part des Hollandais, des Belges et des Suisses dans le travail de l'UIV souligne le rôle que leurs pays tiennent dans la construction d'une société internationale, dans ses dimensions scientifiques, réformatrices ou politiques. Parce que, pour ceux-ci, l'international est une ressource, parce que leur puissance limitée les pousse vers un internationalisme militant, ces "petits" pays sont au cœur de tout un ensemble de processus de diffusion, d'influence. En cela, ils complètent l'outillage nécessaire pour une réflexion sur une certaine lecture du modèle centre-périphérie, en suggérant que les petits pays ne sont pas plus à la périphérie d'un monde ordonné par

<sup>45</sup> Sur l'idée de solidarité organique et sa mise en visibilité dans un autre contexte, nous pouvons nous reporter à Olivier Ihl, "Convivialité et Citoyenneté. Les banquets commémoratifs dans les campagnes républicaines à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle", Alain Corbin, Noelle Gerome, Danielle Tartakowsky (dir.), *Les usages politiques des fêtes au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1994, p.156.

<sup>46</sup> Louis Brownlow, *The Autobiography...*, op. cit., p.305.

<sup>47</sup> Le 28 juin 1935, en soulignant dans son journal le cérémonial du premier déjeuner de la réunion du Bureau Permanent de La Haye, Rowland Egger note "Je ne sais pas si j'ai déjà vu du champagne couler avec tant d'opulence" (John Fitzgerald Kennedy Library, Brownlow papers, Box 74, journal de R. Egger, 27 mai 1935)

<sup>48</sup> En 1913, le Congrès de Gand n'organise qu'une seule visite d'études à Bruxelles. Après la Grande Guerre les voyages vont être plus nombreux : ainsi en 1925, au cours de la rencontre de Paris, les congressistes sont invités à aller visiter les villes de Reims, Lyon et Grenoble ; en 1934, lors de la conférence de Lyon, l'UIV organise un tour de France conduisant les délégués à Tours, Toulouse, Carcassonne, Béziers, Montpellier, Nîmes, Avignon. Deux ans plus tard, les organisateurs du Congrès de Berlin proposeront cinq voyages.

<sup>49</sup> Telle est l'une des nombreuses images utilisées lors de ces dits banquets célébrant la communauté des congressistes. L'expression est ici due à Paul Mistral, maire de Grenoble. (*Le Petit Dauphinois*, 10/10/1925)

<sup>50</sup> Sur la forme "congrès" en général, voir *Mil Neuf Cent*, "Les congrès lieux d'échange intellectuel 1850-1914", 7, 1989.

<sup>51</sup> Sur cette notion développée par Charles Tilly, on peut lire Charles Tilly, "Clio and Minerva", in John Mc Kinney, Edward A. Tryakian (ed.), *Theoretical Sociology. Perspectives and Developments*, New York, Appleton Century Crofts, 1970, p 434-466.

les grandes puissances, que ne le sont les collectivités locales à celle de nations dominées par leurs gouvernements centraux.

Renaud PAYRE, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble  
Pierre-Yves SAUNIER, CNRS (UMR 5600 )