



HAL
open science

Personnel communal et épurations ou l'improbable " chasse aux sorcières ". Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950)

Emmanuel Bellanger

► To cite this version:

Emmanuel Bellanger. Personnel communal et épurations ou l'improbable " chasse aux sorcières ". Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950). Marc BERGÈRE; Jean LE BIHAN. Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine, L'Équinoxe Georg éditeur, pp.179-220, 2009. <halshs-01451221>

HAL Id: halshs-01451221

<https://shs.hal.science/halshs-01451221v1>

Submitted on 31 Jan 2017

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.



HAL Authorization

Emmanuel BELLANGER, « Personnel communal et épurations ou l'improbable « chasse aux sorcières ». Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemple de la banlieue parisienne (années 1880-1950) », in Marc BERGÈRE, Jean LE BIHAN (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Genève, L'Équinoxe Georg éditeur, 2009, pp. 179-220.

PRÉSENTATION :

Cette contribution interroge les continuités administratives ; elle est centrée sur l'administration municipale du département de la Seine qui concentre plus du tiers des agents communaux de la France dans les années 1930, soit plus de 100 000 « communaux ». Ce territoire capitale est marqué par des bouleversements politiques liés à l'emprise du parti communiste sur sa banlieue rouge et à l'expérience politique de municipalités « conservatrices », raliées au régime de Vichy. Il constitue un observatoire privilégié pour étudier les transitions politiques et les conversions professionnelles. Il propose une lecture amendée de l'exercice du pouvoir municipal ponctué de ruptures (guerres et régimes autoritaires), de périodes de forte radicalisation partisane (au temps du Rassemblement populaire ou durant la Guerre froide) et de dynamiques professionnelles et statutaires.

Personnel communal et épurations ou l'improbable « chasse aux sorcières »

Entre dynamique professionnelle, continuité administrative et acquis statutaires : l'exemplarité de la banlieue parisienne (années 1880-1950)

Dans une France urbaine aux paysages remodelés par la densification et l'étalement de ses agglomérations, les agents des communes ont exercé des missions de service public essentielles à la cohésion sociale des territoires. En banlieue parisienne, la densité du personnel communal suit la courbe ascensionnelle du développement des services administratifs et de la création des nouveaux équipements publics de proximité. L'augmentation des effectifs accompagne l'édification des hôtels de ville triomphants de la Troisième République et de son patriotisme de clocher, la construction de groupes scolaires, l'ouverture de crèches, de bibliothèques, de dispensaires, de bains douches, de bureaux d'octroi et d'hygiène ; elle suit l'extension et la viabilisation des réseaux de voirie, de gaz, d'électricité, d'adduction en eau et d'assainissement¹.

¹ Dominique LORRAIN, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La Documentation Française, 1989.

À partir des années 1880, l'activité municipale de la banlieue parisienne se structure et gagne en légitimité sous l'effet de trois mouvements concomitants : le premier tient à l'accroissement démographique polarisé sur l'agglomération parisienne, qui concentre la moitié de la croissance urbaine française ; le second est porté par la reconnaissance politique du pouvoir local, codifiée par les chartes municipales et intercommunales des 5 avril 1884 et 22 mars 1890 ; le troisième s'appuie sur la professionnalisation des mairies, gage de rationalisation, de continuité administrative, d'autonomisation et de corporatisme. En période de guerres et de récession économique, l'emploi communal gagne en attractivité. « Travailler à la ville » devient une source recherchée de protection et d'intégration ; une intégration qui se conjugue bien souvent avec l'esprit de famille des « communaux », assis sur un recrutement imprégné de localisme, de bienfaisance, de liens de parentèle et de considérations affinitaires, partisans et syndicales. Dès les années 1880, l'institution municipale, dans ses modes de nomination et de promotion, s'efforce de privilégier les éléments stables de la cité ou ceux à stabiliser, dans une optique de cohésion sociale et d'attachement politique.

Cet entre soi communal, présumé fermé et endogame, a nourri tout un imaginaire déprécié entretenu par les détracteurs du municipalisme à l'esprit conservateur et par les organisations professionnelles, amicalistes, mutualistes et syndicales. Depuis le XIX^e siècle, l'employé de mairie, placé au cœur des opérations et des mobilisations électorales, serait un « dominé » à la merci des luttes d'influence et des alternances politiques, rythmées tous les quatre ans, puis à partir de 1929, tous les six ans par les élections municipales. Lors des campagnes électorales, le personnel communal est bien souvent présenté comme instrumentalisé et décrit sous les traits d'un groupe social sous influence, en proie au clientélisme, au favoritisme et à la bureaucratisation². Au cours des XIX^e et XX^e siècles, perçus comme dépendants du pouvoir édilitaire, les agents communaux sont tenus à distance du modèle intégrateur et valorisant des grandes administrations de l'État. Ni ouvriers, ni employés du secteur privé aux prises avec un patron, ils sont également placés en marge des figures emblématiques des luttes sociales, le métallurgiste, le mineur, le cheminot.

La catégorisation des petites mains de l'administration municipale et de ses services techniques, éparpillés sur l'ensemble du territoire communal et sous encadrés jusque dans les années 1970, est complexe et sujette à polémique³. « Valet du maire » exposé à la « balkanisation » du pouvoir municipal, le personnel communal se caractériserait uniquement par l'instabilité de sa fonction et la fragilité de sa carrière, ponctuée de suspensions, de rétrogradations, de mises à pied, ou, plus grave encore, conclue par la révocation⁴. Ce système de dépouilles mettrait à

² Jean-Yves NEVERS, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, 33-3, 1983, p. 426-454. Frédéric SAWICKI, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI, *Le Clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France 1998, p. 215-249. Jacques LAGROYE, Patrick LEHINGUE et Frédéric SAWICKI (dir.), *Mobilisation électorale. Le cas des municipales de 2001*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.

³ Jean LE BIHAN, « La catégorie de fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle. Retour sur une enquête », *Genèses*, 73, 2008, p. 4-19.

⁴ Maurice BOURJOL, *La Réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, 1975, p. 206-207.

l'épreuve sa loyauté, favoriserait les personnalités proches du pouvoir local et entraverait la diffusion de la compétence. Les études juridiques sur l'histoire statutaire ont insisté sur cette instabilité formelle de l'emploi communal avant l'adoption du statut général du personnel de la fonction publique communale du 28 avril 1952, sans toujours vérifier, sur le terrain, la réalité de ces formes d'épuration⁵. L'analyse des dossiers du personnel et des registres des arrêtés du maire nuance l'instabilité professionnelle des agents communaux⁶. Dans le système du gouvernement des villes, les vagues d'épuration érigées en mode d'administration n'ont pas eu la rigueur et la systématisation qu'on leur a prêtées. Le personnel communal de la banlieue parisienne a acquis des ressources spécifiques, des droits statutaires dès 1919 et des titres professionnels obtenus dans une école de formation pionnière, l'École nationale d'administration municipale (ENAM) fondée en 1922 par le conseil général de la Seine⁷.

Centrée sur l'administration municipale d'un département capitale, à forte croissance démographique et à forte concentration ouvrière, la Seine, le plus riche et le plus puissant département de France, cette contribution monographique couvre 80 municipalités qui ceinturent la capitale et forment avec elle le Grand Paris. Ce territoire, à la vie politique ô combien contrastée et clivée constitue un cadre privilégié pour l'étude du personnel communal et des transitions politiques dont il est un des témoins. La proximité du pouvoir central et de l'administration nationale y pose, d'ailleurs, avec une acuité particulière la question de l'appréhension et de l'autonomie d'un pouvoir régional ou local. Dès les années 1930, ce territoire concentre en effet le tiers des agents communaux de France, soit près de 100 000 agents⁸. En banlieue parisienne, épice de l'implantation du socialisme et de communisme municipal, le personnel communal a vu sa condition sociale et statutaire se stabiliser à la faveur des demandes sociales portées par l'accroissement démographique et la modernisation de la France des villes. C'est cette stabilisation des carrières professionnelles qu'il importe de mettre en perspective. Cette contribution s'efforcera de mettre en exergue les transitions politiques locales qui tempèrent les ruptures de régime et les temps de guerre (le pacte germano-soviétique de septembre 1939, le régime de Vichy ou le rétablissement de la légalité républicaine à l'été 1944). Ces transitions, qui mettent à mal les représentations de l'épuration, ont pour cadre un système

⁵ Catherine LECOMTE, « Personnel communal de l'empirisme au statut », in Gérard MARCOU (dir.), *Fonction publique et décentralisation, recrutement et formation*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1987, p. 27-39. Jean-Louis MESTRE, « L'évolution du statut du personnel local », in Francis-Paul BENOIT (dir.), *Jurisclasseur Collectivités locales, Encyclopédie des collectivités locales*, Paris, Dalloz, 1987, p. 10110-10122.

⁶ Cette contribution repose sur l'exploitation d'une base de données de plus de 4 500 parcours d'agents communaux constituée à partir des dossiers du personnel, des dossiers d'épuration, des registres des élèves de l'École nationale d'administration municipale (ENAM) et des annuaires des associations de diplômés de l'ENAM, de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris (IUUP) et des amicales de secrétaires généraux.

⁷ Pour la période antérieure à la III^e République, il conviendrait d'enquêter à partir des registres des arrêtés du maires sur la position sociale présumée précaire des agents communaux et l'exposition de leur carrières aux changements politiques, nationaux et locaux. Cette étude permettrait de conforter ou au contraire de nuancer l'impact de statut de l'absence de statuts, d'organisations collectives et d'écoles professionnelles sur les parcours des premières générations d'agents communaux, assimilés à un personnel de droit privé depuis la loi du 28 pluviôse an III jusqu'à l'arrêt Cadot du Conseil d'État du 13 décembre 1889 qui reconnaît le caractère public du personnel communal.

⁸ M. ORSONI, *Le Personnel communal et l'autorité municipale. Le droit public sur les garanties de stabilité des agents communaux*, Paris, Maurice Lavigne Imprimeur, 1938, p. 14-17.

de coopération « transinstitutionnel » et « transpartisan » et pour application le déploiement sur tous les fronts de l'activité municipale⁹.

Lorsque activité municipale et croissance des effectifs riment avec stabilité professionnelle

Dans la pratique édilitaire, l'épuration bute sur le principe cardinal de la continuité du service public. Avec l'urbanisation, le champ d'intervention des villes connaît une extension remarquable ; il couvre l'essentiel des politiques publiques d'accès aux commodités urbaines, à l'éducation et à l'assistance. Dans son grand dessein de désenclavement, d'équipement et de nationalisation du territoire, l'État est pour ainsi dire le principal employeur des municipalités. Le pouvoir central, avec en première ligne la direction générale des départements et des communes du ministère de l'Intérieur, ne peut se passer des maires et de leurs collaborateurs. L'évolution de la comptabilité communale, à la charnière des politiques d'intervention municipale et des dispositifs de contrôle tutélaire, est à l'image de la complexification des organigrammes des mairies, qui impose la formation d'un personnel averti en charge des contrats de soumission, d'affermage, de concession ou d'adjudication, et des registres des mutations immobilières, des contributions foncières, des patentes et des multiples taxes codifiées en 1926¹⁰. Le maire des moyennes et grandes villes, constructeur d'écoles, d'HBM à partir de 1912, d'équipements éducatifs et sanitaires, devient la figure témoin de l'édile employeur et bâtisseur¹¹.

À ces dévolutions étatiques s'ajoutent les prestations municipales. Les employés administratifs tiennent les registres des délibérations, des arrêtés du maire et des commissions municipales qui se multiplient¹². Ils s'adonnent à la préparation du budget primitif, supplémentaire et du compte administratif aux chapitres de dépenses obligatoires et exceptionnelles de plus en plus nombreux. Au tournant des XIX^e et XX^e siècles et au sortir de la Grande Guerre, l'intensité de l'activité municipale est telle que les bureaux de l'administration se subdivisent et ceux des services techniques se scindent à leur tour entre la voirie, l'architecture, les ateliers municipaux et le garage.

Pour un maire investi du pouvoir de nommer ses collaborateurs en vertu de l'article 88 de la loi municipale de 1884, les contraintes qui pèsent sur la gestion quotidienne des villes ont pour noms : l'enterrement des morts, la salubrité, les lois de santé publique édictées par la charte sanitaire de 1902, la protection de la petite enfance de 1874, l'assistance médicale gratuite de

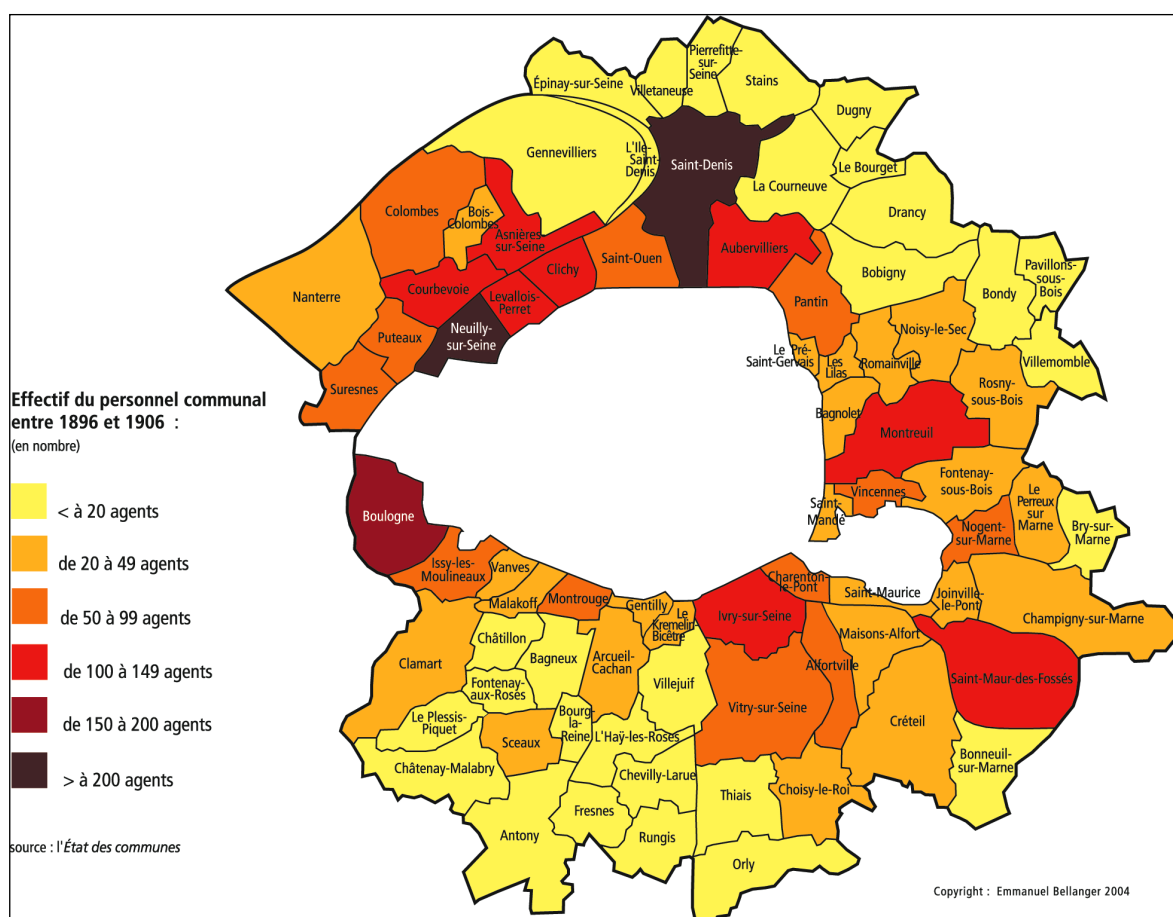
⁹ Maurice AGULHON, *Les Métamorphoses de Marianne. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Paris, Flammarion, 2001, p. 169-183. Emmanuel BELLANGER, « Des municipalités sur tous les fronts ou l'histoire d'une reconnaissance précoce », in Emmanuel BELLANGER et Jacques GIRAULT (dir.), *Villes de banlieues...*, *op. cit.*, p. 7-18.

¹⁰ A. MAUGRAS, *L'Avocat des communes et des administrés de la commune guide pratique à l'usage des maires, des adjoints, secrétaires de mairie, fonctionnaires communaux et conseillers municipaux*, Paris, M. Dreyfous, 1892, p. 233.

¹¹ Emmanuel BELLANGER, « Les maires et leurs logements sociaux (1910-1960) », *Histoire urbaine*, 23, 2008, p. 103-115.

¹² Victor TRABAUD, *Le Budget municipal avec notes et renseignements sur les divers services municipaux*, Paris, Imprimerie Chaix, 1889.

1893, l'assistance aux vieillards infirmes et incurables de 1905, l'assistance aux familles nombreuses et aux femmes en couche de 1913, l'enregistrement des accidents du travail de 1898 et des assujettis à la retraite ouvrière et paysanne de 1910, l'exercice de la police vétérinaire sur les marchés aux comestibles, la gestion des affaires militaires, de la bienfaisance communale et de la caisse des écoles, de ses cantines, de ses colonies et de ses patronages, le respect de l'enseignement obligatoire, l'organisation des recensements, l'entretien du domaine communal, sans oublier, la révision des listes électorales et l'organisation des scrutins¹³. La liste reste incomplète, mais elle justifie à elle seule la croissance du personnel communal. Entre les années 1850 et les années 1900, les effectifs ont été multipliés par 10 à Créteil (29 agents), par 20 à Suresnes (67 agents) et par 30 à Aubervilliers (102 agents). Saint-Denis, avec 356 employés, est la commune suburbaine au contingent de communaux le plus important, loin devant Levallois-Perret (148), Boulogne (179), Clichy (137) ou encore de Neuilly-sur-Seine (203 employés).



III. 1. Répartition du personnel communal de la Seine banlieue au tournant des XIXe et XXe siècles

¹³ Frédéric OGERAU, *Le développement des services municipaux, particulièrement dans les grandes villes de France, au cours du XIX^e siècle*, thèse de doctorat de droit, université de Paris, 1905.

Élus et corps préfectoral en quête de compétence

Dans ce contexte, la capacité du personnel communal devient une préoccupation majeure pour les élus locaux. Dès le début de la Troisième République, les édiles perçoivent les limites d'une formation administrative que l'on acquiert sur le tas avec plus ou moins d'aisance. Dans une délibération du 8 octobre 1904, le conseil municipal de Romainville formule un vœu remarquable à plus d'un titre :

« Que M. le Préfet veuille bien examiner s'il ne serait pas possible de créer, au centre de Paris, soit une École, soit des Cours spéciaux, destinés à assurer le recrutement futur des Secrétaires et le perfectionnement des Commis de Mairie. Le Conseil Municipal espère que les concours précieux, dévoués et désintéressés des fonctionnaires de la Préfecture, des Secrétaires des Maires en retraite ou en exercice, ou des Maires, ne feraient pas défaut à une œuvre dont l'utilité et l'urgence s'imposent¹⁴. »

Cette délibération a une étonnante résonance ; dans sa forme, elle jette les bases de ce que sera, en 1922, la future École nationale d'administration municipale ; sur le fond, elle témoigne du pragmatisme opérationnel de l'édilité, qui se sait confrontée à des difficultés de gestion, et qui se résout, à défaut de clientéliser à tout va son administration, à en appeler à la technicité pour l'accompagner dans ses prises de décision¹⁵. Bien loin des principes décentralisateurs de 1865, cette délibération, qui en appelle à la médiation préfectorale, est reprise par plusieurs municipalités de la Seine banlieue, dont celle du conseiller d'État Théodore Tissier, maire de Bagneux (1899-1935) et fondateur des premiers syndicats intercommunaux¹⁶. Président de la Fédération nationale des secrétaires et employés de mairie de France, cet édile de culture radicale est favorable à la formation d'un « corps homogène, expérimenté et offrant toutes les garanties de capacité désirables », un corps « stabilisé et rompu dans la pratique des affaires administratives par de longues années de service et de dévouement »¹⁷.

Au début des années 1880, le ministère de l'Intérieur se disait lui aussi inquiet du retard accumulé dans la professionnalisation des mairies.

« Ce sont les instituteurs qui remplissent les fonctions administratives dans les communes rurales [...] ; mais beaucoup ne connaissent pas suffisamment ce travail de la mairie auquel ils n'ont pas été préparés ; beaucoup ne sont pas en état d'aider comme il le conviendrait les maires dans l'accomplissement de leur tâche. Dans certains départements, c'est en réalité la préfecture qui administre toutes les

¹⁴ Archives municipales [désormais AM] de Romainville. Délibération du conseil du municipal [désormais DCM] du 8 octobre 1904.

¹⁵ Emmanuel BELLANGER, « L'École nationale d'administration municipale : Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, 53, mars 2001, p. 145-171. Emmanuel BELLANGER, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 12, 2005, p. 79-95.

¹⁶ *De la décentralisation, Objections au projet du comité de Nancy par un ancien préfet*, Paris, 1866.

¹⁷ « Une école d'employés de mairie », *Journal de Saint-Denis* du 23 juillet 1905.

communes ; il en résulte de graves inconvénients, de fâcheuses lacunes et parfois l'oubli des prescriptions fondamentales de notre législation financière¹⁸.

Ce témoignage officiel ne s'applique plus au département de la Seine. En Seine banlieue, les secrétaires de mairie professionnels et permanents se sont imposés aux commandes des administrations municipales à la faveur de leur union amicaliste fondée en 1865. En 1867, sur les 40 communes de l'arrondissement de Sceaux, 16 avaient encore à la tête de leur secrétariat un instituteur ; en 1906, en l'espace de deux générations, leur nombre est désormais réduit à sept, répartis dans des communes rurales de moins de 500 habitants¹⁹. Ce mouvement de professionnalisation est similaire pour les fonctions de receveurs municipaux créées dans les communes suburbaines dont les ressources communales n'ont cessé d'augmenter²⁰. Ainsi, au début des années 1900, 29 communes traitent directement avec un receveur municipal ayant fréquemment exercé les fonctions de secrétaire de mairie ; elles sont plus de 60 à la fin des années 1930. Le décret du 3 juillet 1905, sur le fonctionnement des bureaux d'hygiène, impose également aux municipalités de recruter des professionnels de la santé : médecins, infirmières et directeurs des bureaux d'hygiène, agréés par le comité consultatif d'hygiène publique de France²¹.

Le recrutement d'employés permanents aptes à administrer les affaires municipales et à appliquer les circulaires préfectorales est le principal instrument de rationalisation et de stabilisation administrative. La professionnalisation des métiers de mairie est la résultante de deux logiques convergentes, celle des maires qui, pour légitimer leur action devant leurs administrés, se doivent d'être entourés d'agents compétents, et celle de la préfecture de la Seine qui ne peut se passer de ces intermédiaires pour mener à bien et centraliser ses missions régaliennes. En retour, la première génération de secrétaires de mairie professionnels, à forte mobilité géographique, passant d'une commune à une autre au gré des offres d'appointements, contribue incontestablement à uniformiser les modes de gestion des affaires locales et à stabiliser le parcours des collaborateurs principaux des maires, intermédiaires entre la représentation édilitaire et ses administrés.

La stabilité professionnelle : entre corporatisme et État protecteur

La stabilité des employés de mairie est revendiquée par leurs associations corporatistes qui s'alarment des cas de révocation qu'elles ont à traiter. Mais ces incidents de carrière se font rares en Seine banlieue²². N'en déplaise à Jacques Decencière, président de l'Union nationale des secrétaires et employés de mairie et autres fonctionnaires communaux de France et des

¹⁸ Ministère de l'Intérieur, *Situation financière et matérielle des communes en 1877*, Paris, imprimerie nationale, 1881, p. XXII-XXIII.

¹⁹ AM Paris. DO 1/1.

²⁰ Jean ROGUIN, *Droit romain de la personnalité des municipes...*, *op. cit.*, p. 122-125. AM Paris. DO 1/2.

²¹ AM Pantin. 256. Réglementation bureau d'hygiène.

²² AM Bois-Colombes. Dossier du personnel et de l'amicale des secrétaires de mairie de la Seine.

Colonies, la carrière du corps des employés de mairie s'est sans conteste consolidée²³. Au moment de sa création en 1900, cette association a pour modèle l'amicale des secrétaires de mairie de la Seine banlieue et sa société de secours mutuels, instituées en 1865 et 1867. Comme toute amicale corporatiste, l'Union cherche à promouvoir la défense des intérêts de ses membres en facilitant leur placement et en accélérant ainsi leur promotion sociale. Lors de son congrès fondateur, les sollicitations de l'Union à l'égard du législateur et du ministère de l'Intérieur visent conjointement l'harmonisation des conditions d'aptitudes fixées par la loi et la stabilisation des employés de mairie, toute révocation devant être visée par une commission paritaire et par un arrêté motivé soumis à l'agrément du préfet. La posture victimaire de l'Union repose sur un prétendu âge d'or du secrétaire-greffier indépendant²⁴. Son regard sur la condition des employés de mairie est quelque peu misérabiliste. À entendre le discours amicaliste, ces secrétaires seraient condamnés à l'« arbitraire et au favoritisme » du pouvoir discrétionnaire des maires.

En mars 1914, devant une commission parlementaire, Jacques Decencière reconnaissait pourtant lui-même que « les maires qui tiennent la queue du poêle, aimeraient beaucoup mieux, dans la plupart des cas quand ils arrivent aux affaires, conserver auprès d'eux un personnel expérimenté que de le remplacer par des gens aussi novices qu'eux-mêmes en matière d'administration communale... »²⁵ L'étude prosopographique des carrières des secrétaires de mairie dévoile une autre réalité. L'épuration administrative y est marginale. Lorsqu'il y a instabilité, celle-ci tient bien davantage aux secrétaires de mairie eux-mêmes, qui adoptent une stratégie de mobilité professionnelle en laissant vacant leur poste. Les nécrologies des employés de mairie publiées dans la presse locale montrent bien, au demeurant, comment ces permanents de la vie municipale se sont rendus indispensables. À écouter le républicain Achille Domart, maire d'Aubervilliers de 1884 à 1904, son secrétaire de mairie aurait été un tuteur. Dans l'éloge funèbre qu'il lui consacre, il déclare : « comme maire, je ne puis taire que le secrétaire de mairie était un guide sûr, un conseiller aussi intègre que loyal. [...] Jamais une remontrance de nos supérieurs administratifs de la préfecture ne fut prononcée »²⁶.

Au tournant des années 1900, la stature du secrétaire de mairie a gagné en prestige et en autorité sous l'effet de la croissance des effectifs communaux et du déploiement des prérogatives municipales. Il reste à ce corps de professionnels des mairies et à leurs subordonnés, les petites mains de l'administration, à acquérir une reconnaissance statutaire et une formation professionnelle.

²³ Notre base de données compte 651 secrétaires de mairie ayant été nommés entre les années 1880 et 1950.

²⁴ R. MARTINEAU, *Les secrétaires de mairie*, thèse de doctorat de droit, université de Poitiers, 1906, p. 13-40. Charles PALAZIN, *Des secrétaires de mairie*, thèse de doctorat de droit, université de Toulouse, 1909, p. 77-81. J. DELAROUÉ *Les employés de mairie, étude sur le contrat de travail*, Coulommiers, Imprimerie Brodard, 1911, p. 68.

²⁵ LASAIGUES, *Les emplois municipaux*, thèse de doctorat de droit, université de Toulouse, 1921, p. 75.

²⁶ *Journal de Saint-Denis* des 22 juillet 1890 et 7 août 1890.

Statut, professionnalisation et intercommunalité ou l'image du « protégé »

Durant la Grande Guerre et l'Entre-deux-guerres, le renforcement et la professionnalisation de l'encadrement communal vont de pair avec l'élan municipaliste. Au regard des effectifs des municipalités françaises, la spécificité du département de la Seine reste manifeste. Confronté à l'insuffisance de données quantitatives sur le nombre d'agents communaux, le ministère de l'Intérieur procède en 1937 à une enquête éloquente²⁷. Il en ressort que les 81 communes du département – Paris compris – emploient 94 104 agents sur un effectif national de 296 938 communaux. Ce département capitale concentre 31,7 % du personnel communal, soit 19 agents pour 1 000 habitants. L'augmentation des effectifs des mairies a pour principale conséquence de remettre en cause la gestion paternaliste des maires. L'autorité mayorale est désormais contestée par les organisations syndicales qui s'évertuent à unifier et monopoliser la représentation des différentes catégories sociales des mairies, de la femme de service au secrétaire de mairie, en passant par l'infirmière du dispensaire, le garçon de bureau de l'état civil et le surveillant de l'octroi.

	Années 1900	Grande Guerre	Années 1920	Années 1930
SAINT-DENIS	340	380	430	540
AUBERVILLIERS	100	130	200	350
SURESNES	65	NC (non connu)	NC	NC
PANTIN	80	110	160	230
ASNIÈRES	120	NC	350	550
CRÉTEIL	20	25	30	45

III. 2. Tableau : évolution des effectifs du personnel communal

(Source : M. ORSONI, *Le Personnel communal et l'autorité municipale*, op. cit., p. 14-18)

Le tournant de 1919 entre médiation syndicale et premier statut de portée nationale

La grève du 9 septembre 1919 du personnel communal de la banlieue parisienne surprend le pouvoir mayoral et tutélaire par son ampleur et ses conséquences sur la vie municipale et nationale. Cette première manifestation de masse d'agents communaux jusqu'ici très policés et respectueux de l'autorité municipale provoque l'émoi parmi les édiles²⁸. Les maires, en majorité radicaux-socialistes constatent, désabusés, que leurs personnels se sont mis en grève à l'appel de la jeune fédération CGT des travailleurs municipaux de la Seine, fondée en octobre 1917. À ses débuts, ce groupement au nom transversal, Syndicat des employés, ouvriers et agents

²⁷ M. ORSONI, *Le Personnel communal et l'autorité municipale*, op. cit., p. 14-18.

²⁸ AM Neuilly-sur-Seine. DCM du 20 septembre 1919.

communaux de la Seine, est dirigé, dans la pure tradition amicaliste et mutualiste, par une majorité de secrétaires de mairie, présentés en 1917 par le *Journal de Saint-Denis*, porte-flambeau des sensibilités conservatrices de la banlieue parisienne, comme « d'excellents fonctionnaires » que rien ne prédisposait à la contestation syndicale²⁹.

Si, du 9 au 12 septembre, la plupart des employés administratifs des mairies n'ont pas quitté leur poste, sans doute tenus par les relations quotidiennes qui les lient aux élus, les agents de l'octroi, le personnel ouvrier de la voirie et le personnel des pompes funèbres ont en revanche répondu comme un seul homme à l'appel du syndicat³⁰. Le sacro-saint principe de continuité du service public n'a pas résisté à l'effervescence d'un militantisme communal ignoré jusqu'ici du pouvoir municipal et préfectoral. Ce mouvement trouve son souffle dans la dureté de la guerre, la dégradation des conditions de travail et la cherté de la vie. Le contexte international est marqué par la Révolution russe, mais sur le terrain municipal, les thèmes de mobilisation restent essentiellement corporatistes, en marge d'une culture révolutionnaire. C'est bien le sentiment d'être devenus des « laissés-pour-compte » qui motive la participation massive à ce mouvement³¹. L'organe de presse de la banlieue parisienne conservatrice, le plus lu, rappelait en ces termes les missions d'assistance et de cohésion sociale assumées à l'arrière du front par ce personnel :

« Tout a été fait dans le but d'apaiser toutes les rigueurs de la guerre : distributions de secours exceptionnels dès la mobilisation, organisation des fonds de chômage en 1914, aides apportées au fonctionnement des soupes populaires, création d'ateliers municipaux, approvisionnement de la population, mise en état de culture des terrains incultes, assistance aux prisonniers »³².

Devant une telle mobilisation sociale, qui paralyse la vie urbaine, le ministre radical de l'Intérieur, Jules Pams, le préfet de la Seine et le directeur des affaires départementales souhaitent au plus vite maîtriser la contestation. Selon la presse locale, le pouvoir central œuvre en faveur d'un compromis. Il souhaite à tout prix échapper à un mouvement de grève comparable à ceux des mois de mai et juin 1919, qui défrayèrent la chronique par leur ampleur insurrectionnelle³³. L'organisation syndicale exige l'adoption d'un statut type. Les autorités de tutelle leur donnent raison et pressent les maires d'engager leurs conseils à voter un statut communal³⁴. Les négociations aboutissent à l'adoption d'un projet de convention voté par une majorité de maires. Sur 78 magistrats communaux, 60 d'entre eux prennent l'engagement de soumettre à leurs assemblées le projet de statut type présenté par le syndicat. Les conséquences de cette contestation, qui ne prend fin que le 12 septembre sont importantes, puisqu'elles conduisent à la mise en place d'un paritarisme arbitré par le ministère de tutelle et la préfecture. La bienveillante

²⁹ *Journal de Saint-Denis* du 11 novembre 1917.

³⁰ AM Pantin. DCM du 19 septembre 1919. AM Neuilly-sur-Seine. 1581. DCM du 20 septembre 1919.

³¹ *Le Progrès de la Banlieue* du 14 septembre 1919.

³² *Journal de Saint-Denis* du 29 novembre 1919.

³³ Jean-Louis ROBERT, *Les ouvriers, la patrie et la révolution. Paris 1914-1919*, Besançon, Annales littéraires de l'Université de Besançon, 1995.

³⁴ AM Neuilly-sur-Seine. DCM du 20 septembre 1919.

protection de l'État, qui s'est toujours manifestée à l'égard des secrétaires de mairie depuis les années 1860 et la mise en place des premiers organismes de prévoyance, s'étend désormais à l'ensemble des communaux³⁵.

À la veille des élections municipales de 1919, cet épisode avive cependant les tensions politiques. Pour les municipalités conservatrices, ce mouvement de grève a été instrumentalisé par « un seul homme qui nous veut du mal » : Pierre Laval dit « Pierre Loin-du-front »³⁶. Toutes les municipalités ont dû voter un statut du personnel communal confortant la stabilité de leurs agents. L'image d'un personnel protégé et privilégié se diffuse, comme l'atteste la position de l'Union des intérêts économiques de la banlieue parisienne, reprise dans les délibérations de certaines assemblées municipales.

« Les grèves les plus néfastes et les plus ruineuses sont les grèves des services publics. Elles paralysent toutes les forces de la Nation. Désastreuses dans leurs effets, elles sont injustes dans leurs principes. Il ne saurait y avoir de droit de grève dans les services publics où l'ouvrier est à l'abri du chômage, jouit de la sécurité de son emploi et possède un statut qui le protège contre l'arbitraire. Privilèges que n'ont pas les ouvriers de l'industrie ou de l'agriculture »³⁷.

Cette grève marque les esprits et change la condition sociale du personnel communal. Surtout, elle radicalise et modifie le rapport hiérarchique et paternaliste qu'entretenaient les maires avec leurs employés. En certaines mairies, peu nombreuses, l'édilité s'émeut du « relâchement de l'autorité [constituant] un grave danger pour l'ordre public »³⁸. Le syndicalisme des communaux, affilié à la tradition amicaliste des secrétaires de mairie que les temps de guerre ont radicalisés, a joué un rôle essentiel dans la conquête statutaire. Pour ses acteurs syndicaux, mais aussi préfectoraux et mayoraux, l'octroi d'un statut type devient un gage d'organisation rationnel du travail municipal, de généralisation des concours d'entrée à la ville et de continuité du service public local.

« L'organisation municipale, telle qu'elle existait, correspondait à l'anarchie la plus complète, puisqu'il n'y avait aucun règlement dans les communes, non seulement pour assurer la situation du personnel, mais même pour donner au public les garanties qui lui sont dues, puisque c'est lui qui paie. On ignorait l'application des méthodes de travail, d'administration, de connaissances pratiques. La responsabilité des fonctionnaires n'était point définie. Enfin les droits et les devoirs de ceux qui ont la mission de faire fonctionner la vie publique dans les communes variaient selon la fantaisie des maires. Par le statut type, le Syndicat des Ouvriers et Employés a voulu, non pas exclusivement consacrer ses droits, mais asseoir sur des bases solides cette administration flottante qui exposait avec elle son personnel au péril d'écueils

³⁵ Jean-Claude THOENIG, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, 3, 1982, p. 487-517.

³⁶ *Journal de Saint-Denis* des 13 et 20 septembre 1919.

³⁷ AM Neuilly-sur-Seine. DCM du 9 avril 1920.

³⁸ *Ibid.* DCM du 14 octobre 1920.

nombreux. [...] Ce qu'il faut retenir de la part de la multitude des syndiqués des communes, c'est à la fois leur désir de conquérir une charte du travail et l'organisation méthodique du système communal dont la population serait la première bénéficiaire »³⁹.

À l'heure des comptes, force est de constater que les exigences du syndicat des travailleurs communaux n'ont pas toutes été entendues. Mais elle remporte une victoire incontestable avec la promulgation de la loi du 23 octobre 1919 qui oblige, dans un délai de six mois, les communes de plus de 5 000 habitants à adopter un statut soumis à l'approbation préfectorale. En cas de refus de l'assemblée municipale de s'exécuter, le préfet se doit d'appliquer d'office un statut type élaboré par le Conseil d'État⁴⁰. La Seine banlieue est à la pointe du droit commun, puisque toutes ses communes, y compris les 13 cités de moins de 5 000 habitants, sont tenues de voter ce statut, avec pour conséquence l'institution d'une nouvelle commission municipale de médiation, celle du personnel communal⁴¹. Si l'image de l'employé et de l'ouvrier communal privilégié sort renforcée de cette crispation sociale, le syndicalisme communal s'est, lui, imposé comme l'interlocuteur reconnu du pouvoir mayoral et préfectoral.

Se rendre indispensable ou le retour sur les bancs de l'école

Entre le milieu des années 1920 et la fin des années 1930, un mouvement inédit de professionnalisation des employés de mairie se produit. Pour Henri Sellier, la figure tutélaire du socialisme municipal et la sous-direction des communes de la préfecture de la Seine, il s'agit désormais, en accord avec les maires, d'évaluer la qualité professionnelle des employés de mairie susceptibles d'assumer la direction administrative des municipalités. C'est dans cette optique de rationalisation de la gestion publique du Grand Paris, que la première école d'administration municipale de France est instituée en 1922 sous l'appellation originelle de Section de perfectionnement administratif. Son enseignement, financé par le conseil général de la Seine, est destiné aux élèves les plus méritants, les plus jeunes aussi, en poste dans les 80 communes de la Seine banlieue. Au lendemain de la Grande Guerre, la fondation de cette école de formation aux métiers d'administrateur communal s'appuie sur deux institutions de renom : l'Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaines de la Ville de Paris, instituée en 1917, et l'École des hautes études urbaines (EHEU), dont la création est votée, sur le rapport d'Henri Sellier, par le conseil général de la Seine en juillet 1919⁴².

Dans l'immédiat après-guerre, s'appuyant sur sa position de praticien émérite du municipalisme français, Henri Sellier rallie une majorité de maires, de conseillers généraux, des syndicalistes, des universitaires et des grands commis de la préfecture de la Seine, à sa proposition

³⁹ *Le Progrès de la Banlieue* du 28 septembre 1919.

⁴⁰ Jean-Louis MESTRE, « L'évolution du statut du personnel local », *art. cit.*, p. 1012.

⁴¹ *Journal de Saint-Denis* du 27 décembre 1919.

⁴² Rémi BAUDOUI, *La Naissance de l'École des hautes études urbaines et le premier enseignement de l'urbanisme en France (1910-1920)*, Paris, École d'Architecture Paris-Villemin/ Paris VIII, 1988 ; Gérard CHEVALIER, « L'entrée de l'urbanisme à l'Université. La création de l'Institut d'Urbanisme (1921-1924) », *Genèses*, 39, 2000, p. 98-120.

de création d'une véritable école professionnelle⁴³. Conseiller général depuis 1910, maire SFIO de Suresnes à partir de 1919, fondateur de plusieurs offices publics, Henri Sellier est un homme de réseau qui sait mobiliser ses ressources relationnelles⁴⁴. Reconnu pour son expérience et sa compétence, il sera même, dans un premier temps, maintenu par Vichy avant d'être révoqué le 17 mai 1941. Ses amitiés transcendent les clivages politiques, embrassent les personnalités clefs du Grand Paris et lui offrent l'opportunité de faire entendre ses vues sur l'encadrement des populations suburbaines, la rationalisation des services publics locaux et l'impérieuse nécessité de solidariser la banlieue avec la capitale⁴⁵.

En 1929, après seulement sept années d'existence, cette école de formation du personnel des mairies est une réussite. Elle est consacrée par le ministère de l'Instruction publique qui lui octroie le titre recherché d'École nationale d'administration municipale. L'ENAM devient un titre prestigieux. Dans le monde des mairies, sa notoriété dépasse rapidement les frontières exigües du département de la Seine. Son rayonnement devient national en 1925 avec l'institution des cours par correspondance ouverts à tous les employés des mairies de province⁴⁶.

L'ENAM est l'institution d'une époque, celle d'un interventionnisme municipal, qui s'est imposé avec la Grande Guerre et l'obligation politique et morale de soutenir et d'encadrer une population mise à l'épreuve. Ses enseignements visent à répondre aux contraintes de gestion d'un territoire en plein essor économique et urbain. Les élus du département de la Seine sont les premiers à tirer profit de la formation d'administrateurs communaux au fait de la législation et des principes de légalité. Les nouvelles attributions des municipalités exigent de leurs collaborateurs une solide expérience administrative et une spécialisation continue. Sans conteste, cette rationalisation du travail municipal conforte la stabilisation et la méritocratie des cadres communaux.

Les témoins de l'ENAM rappellent que la réussite aux examens très sélectifs de l'école dans les années 1920, 1930 et 1940, les sortait de l'anonymat, les attachait à la fonction communale et les préparait à une carrière d'administrateur⁴⁷. Trois générations y ont été formées. Elles ont été appelées à collaborer au plus haut niveau de la hiérarchie administrative des mairies et des préfectures, au titre de secrétaire général, de secrétaire général adjoint ou de directeur des services administratifs et financiers. Selon Marcel Bietry, ancien secrétaire général de Levallois-Perret, les promotions de cette école appartiennent à une « élite modeste formée à "l'école de la diplomatie" ».

⁴³ Henri SELLIER, *Les Municipalités et le personnel communal. Leurs droits et leurs devoirs. Discours prononcé le 17 avril 1921 à l'assemblée générale de la section Syndicale des Employés et Ouvriers Communaux de la Seine*, Paris, Société d'études et de documentation Municipale, 1921.

⁴⁴ *Cérémonie familiale en l'honneur de M. Henri Sellier*, Office public du département de la Seine, 1931.

⁴⁵ Henri SELLIER, *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine*, Paris, Marcel Rivière, 1920. Henri SELLIER, André BRUGGEMANN, Marcel POËTE, *Paris pendant la guerre*, Paris, Presses universitaires de France, 1926.

⁴⁶ Archives de l'ENAM/IUUP. Répertoire des élèves diplômés et lauréats de l'ENAM. Etats des inscriptions à l'ENAM (années scolaires 1928 à 1954).

⁴⁷ Nos entretiens et témoignages avec 32 diplômés de l'ENAM (sortis de l'école entre 1928 à 1954).

Pour conforter la stabilité et l'ascension sociales des siens, une association corporatiste, l'ASSENAM, est créée en 1931. Elle est le lieu d'affermissement d'un sentiment d'appartenance à un corps de métier ; un lieu où l'on se remémore un vécu collectif de trois à quatre années de labeur pris sur son temps libre. Sur 1 835 individus sortis diplômés de l'ENAM entre 1922 et 1953, 1 151 ont adhéré à l'ASSENAM, soit 63 % du nombre total de diplômés de l'école. C'est incontestablement le bureau de placement de l'ASSENAM et le lobbying que cette association assure en direction du ministère de l'Intérieur, des préfectures et des groupements mayoraux (l'AMF, l'Union des maires de la Seine et les unions de province) qui contribuent à asseoir le magistère des élèves de l'ENAM. Les diplômés de cette école tendent, en effet, à monopoliser les secrétariats de mairie des grandes villes des départements de la Seine (carte, *infra*), de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne, ainsi que ceux des communes urbaines, petites et moyennes, de province⁴⁸.

Ce retour à l'école a été ressenti comme une expérience valorisante, offrant un capital de ressources inespérées et réinvesties dans la gestion quotidienne des affaires municipales. De surcroît, ce capital pousse au respect les collègues, et surtout l'édilité, qui sait en retour pouvoir compter sur les conseils avisés de ces administrateurs. L'expérience de l'ENAM participe également au conditionnement de ces serviteurs formés à l'école du respect de la légalité, du devoir et du service accompli. Cette professionnalisation des employés de mairie repose ainsi sur un triptyque d'exigences : l'apprentissage des techniques de gestion, la capacité à commander (maîtrise des langages administratifs, dignité du comportement, habileté diplomatique) et la qualité d'expertise.

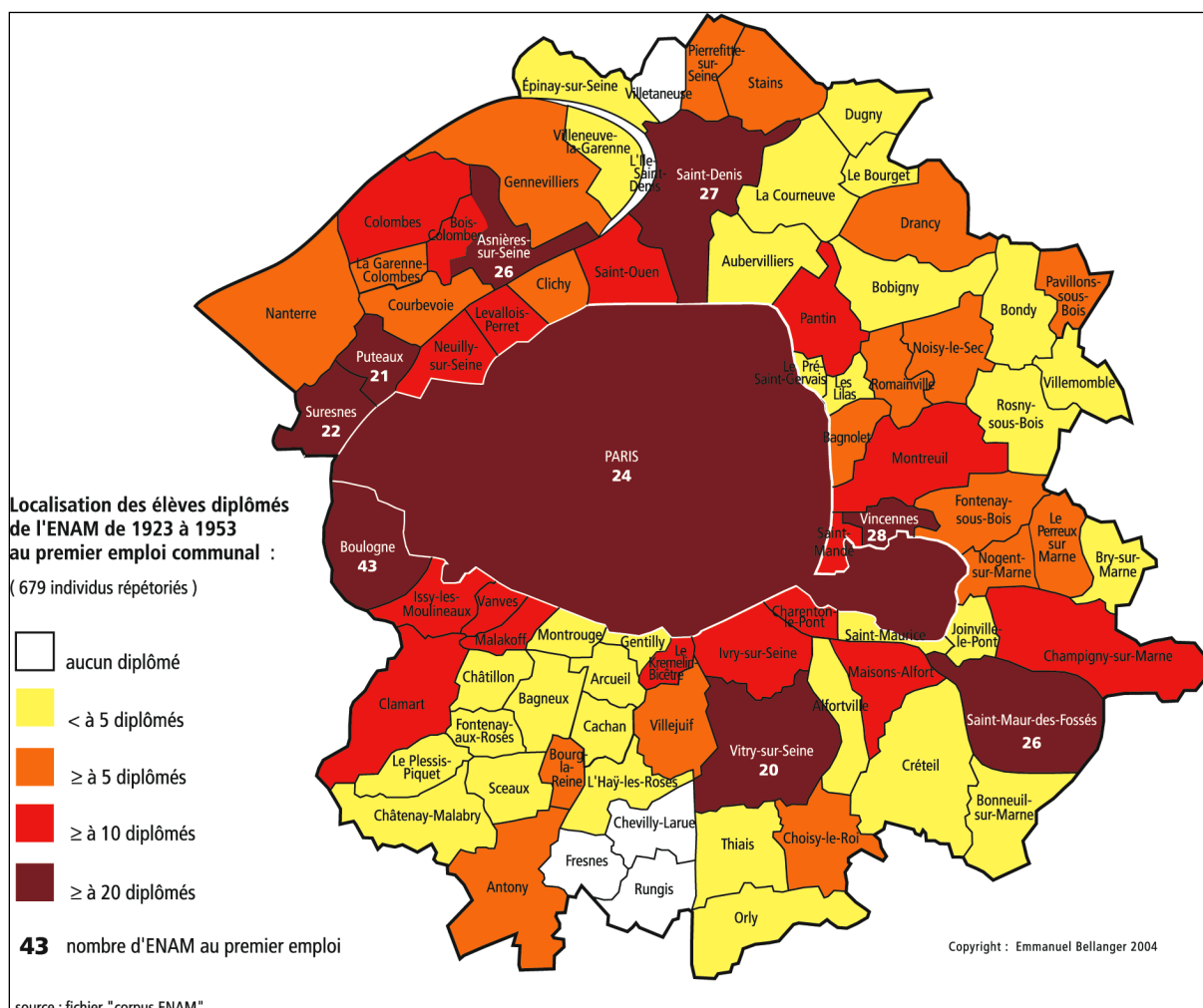
Dans la tradition de protection étatique des employés de mairie, le projet de professionnalisation de l'ENAM est soutenu par la préfecture de la Seine qui y envoie comme enseignants ses hauts fonctionnaires. Cette orientation est, du reste, souhaitée et soutenue par les magistrats communaux élus au conseil général, qui la financent et rendent gratuite sa scolarité pour les élèves du département. À l'instar de leurs homologues, les maires communistes prennent la mesure de l'avantage qu'ils ont à recruter et œuvrer à la promotion de ces diplômés. Pour conforter leur statut de maire réalisateur, ils peuvent ainsi tirer profit de ces complicités entretenues entre leurs secrétaires généraux formés à l'ENAM et la sous-direction des communes de la préfecture de la Seine qui assure l'enseignement. En retour, l'attitude loyale et légaliste de leurs collaborateurs immédiats contribue à maintenir leur gestion communale dans le droit commun et évite ainsi l'invalidation de leurs délibérations municipales⁴⁹.

Fondamentalement, cette école ne remet pas en cause le mode de promotion sociale en vigueur dans les mairies. Les secrétaires généraux de l'Entre-deux-guerres auront, comme leurs prédécesseurs, « commencé petit », comme simples commis. Mais, confrontés à une proximité

⁴⁸ Notre base de données des diplômés de l'ENAM.

⁴⁹ Emmanuel BELLANGER BELLANGER, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », in Jacques GIRAULT (dir.), *Des communistes en France (années 1920-années 1960)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, p. 293-317.

inédite avec les hauts fonctionnaires de la préfecture de la Seine, aux visages désormais familiers, leur parcours se singularise. De retour du chemin de l'école, lorsque ces diplômés dirigent les services municipaux, c'est en effet une véritable connivence qui les unit désormais à leurs anciens professeurs, qui exercent par ailleurs l'autorité tutélaire sur les mandatures de leurs maires employeurs⁵⁰.



III. 3. Diffusion des « savoir-administrer » dans le Grand Paris

Répartition des élèves sortis diplômés de l'ENAM des années 1920 au début des années 1950

Un organisme pionnier de stabilité : le syndicat intercommunal pour le personnel

La Seine banlieue a été sans conteste l'épicentre de la reconnaissance statutaire du personnel communal en France. Après l'adoption d'un statut de portée nationale au cours des années 1920, c'est l'institution en 1937 du premier syndicat intercommunal pour le personnel communal qui conforte la stabilité sociale des agents communaux de la banlieue parisienne. Ces

⁵⁰ Archives départementales [désormais AD] Hauts-de-Seine. 1235 w. AD Seine-Saint-Denis. 13 w. Correspondances : dossiers du personnel.

derniers, à la différence de leurs collègues de province, bénéficient déjà d'une caisse de retraites intercommunale, d'une mutuelle départementale et d'une école de formation pionnière reconnue comme la plus importante de France.

L'adoption d'un statut unique du personnel communal de la banlieue parisienne constitue l'aboutissement de longues négociations paritaires entre l'Union des maires de la Seine (UMS), organe « transpartisan » fondé en 1909, qui réunit l'ensemble des magistrats de la Seine banlieue, et les syndicats de personnel. Dès 1924, l'UMS adopte un premier projet intercommunal de rémunération pour atténuer les disparités de salaires entre communes et éviter une mise en concurrence des employés de mairie, préjudiciable à la bonne marche des services municipaux des villes aux capacités financières limitées⁵¹. La question du traitement du personnel communal étant intimement liée à celle des garanties et obligations statutaires, la majorité des maires s'accorde dès 1925 sur un projet de statut intercommunal. Ce premier statut intercommunal est partiellement appliqué par les conseils municipaux ; de nombreuses communes, dont celles dirigées par les maires socialistes et communistes, ayant adopté dès 1920 des dispositions statutaires plus avantageuses. Au début des années 1930, une harmonisation statutaire est recherchée par l'UMS et par les syndicats de personnel confédéré CGT et unitaire CGTU, regroupant, selon leurs dires, plus de 3 000 membres.

Des frictions existent. Mais cette nébuleuse polymorphe d'acteurs publics se lance dans la recherche de compromis. Syndicalistes, secrétaires généraux, diplômés de l'ENAM, hauts fonctionnaires préfectoraux et élus locaux sont étroitement impliqués dans ce travail collégial. Le statut amendé fait ainsi des navettes régulières entre la préfecture, la bourse du travail et les secrétariats de mairie des 80 communes de la Seine banlieue. En janvier 1935, dix ans après la première tentative d'uniformisation statutaire, un second statut intercommunal peut enfin être soumis aux conseils municipaux. L'élaboration de ce texte a été facilitée par la réunification syndicale des communaux de la Seine qui, en février 1935, ont fusionné leurs différents groupements syndicaux dans une Union du personnel des communes de la Seine et de Seine-et-Oise, et ce, plus d'un an avant la réunification de leurs confédérations respectives⁵².

En février 1935, les syndicalistes ne dissimulent plus leur optimisme, mais l'heure d'un nouveau désenchantement sonne avec les élections de mai 1935 et la fragilisation momentanée du consensus mayoral. La dynamique de rassemblement populaire donne lieu à une bipolarisation de la vie politique entre, d'un côté, des municipalités acquises au Front populaire, et, de l'autre, des municipalités de concentration républicaine rassemblées derrière l'étendard d'une *Entente* conservatrice. Ce désenchantement est cependant de courte durée. En janvier 1937, le *Journal de Saint-Denis*, porte-voix de l'anticommunisme suburbain, se rend à l'évidence :

⁵¹ AM Pantin. 1582.

⁵² AM Suresnes. Série K. Lettre adressée aux maires du 12 février 1935 co-écrite par les secrétaires des syndicats unitaire et confédéré.

« Les maires et les conseillers municipaux ont admis la revendication du statut intercommunal. La préfecture l'a approuvée. Les ministres de l'Intérieur et des Finances n'ont fait aucune objection. On ne peut plus maintenant se déjuger »⁵³.

D'autre part, pour la première fois depuis sa fondation, l'Union des maires porte à sa présidence, en 1937, un maire communiste, Léon Piginnier, élu de Malakoff depuis 1925. Ce dernier soutient sans réserves Henri Sellier, le chef de file des municipalités socialistes et l'artisan acharné de cette nouvelle intercommunalité. De leur côté, les maires de *l'Entente*, qui dans la presse locale tirent à boulets rouges sur l'alliance socialiste-communiste, n'abandonnent pas la vie collégiale de l'UMS et s'associent aux travaux des commissions paritaires. En avril 1937, l'Union des maires adresse à tous ses membres le projet de statut unique. Syndicalistes et élus locaux savent désormais qu'Henri Sellier, ministre de la Santé du Front populaire, s'apprête à faire voter une loi instituant un syndicat intercommunal pour le personnel, dont l'adhésion serait rendue obligatoire⁵⁴.

Le 11 avril 1937, la loi dite Sellier modifie l'article 88 de la loi municipale du 5 avril 1884 en imposant le principe d'un statut unique et la création d'un syndicat intercommunal⁵⁵. Le 30 novembre 1937, les représentants des conseils municipaux de Seine banlieue élisent leur bureau. Le sénateur-maire de Suresnes est élu président contre le maire de Saint-Ouen, Gustave Lesesne, qui porte les couleurs de *l'Entente* conservatrice. Cette bipolarisation ne remet toutefois pas en cause le compromis municipal. Ernest Billiet, maire d'Asnières et président de *l'Entente*, devient vice-président du syndicat aux côtés de Léon Piginnier et du maire de Clichy, Jules Auffray. Henri Sellier se félicite de « l'état d'esprit dans lequel unanimement, depuis M. Billet jusqu'aux représentants des Municipalités communistes, tous ses collègues ont travaillé activement au sein des commissions à l'élaboration du projet de statut. Ils ont été dominés par le désir de donner au personnel communal tout ce qui peut renforcer sa dignité, sa compétence et ses avantages matériels, en fournissant aux administrateurs communaux des agents qui puissent remplir utilement leurs fonctions »⁵⁶.

Des tensions persistent néanmoins. Les maires de *l'Entente* critiquent les convergences manifestes entre municipalités communistes et syndicalistes ; les syndicalistes protestent contre la lenteur avec laquelle leurs revendications sont examinées⁵⁷. Mais le principe de réalité et la recherche d'une paix sociale prévalent. En février 1938, l'UMS appelle ses membres à appliquer une nouvelle échelle de traitements au personnel communal et, le 15 mars 1938, le président du syndicat, Henri Sellier, le président de l'Union, Léon Piginnier et le président de l'Entente, Ernest Billiet, signent ensemble une missive adressée au préfet de la Seine, dans laquelle ils somment ce dernier d'approuver la revalorisation des traitements du personnel et le statut intercommunal de la Seine. Transcendant leur opposition partisane, ces trois édiles s'entendent pour affirmer « à

⁵³ *Journal de Saint-Denis* du 23 janvier 1923.

⁵⁴ AM Suresnes. Série K. Circulaires de l'Union des maires de novembre 1936 et avril 1937.

⁵⁵ AM Pantin. 1936.

⁵⁶ *Ibid.* 1582. Compte rendu du syndicat du 30 novembre 1937.

⁵⁷ AM Saint-Denis. 1887. Lettres du syndicat du personnel des communes du 21 décembre 1937 et des 7, 11, 12 et 15 janvier 1938.

nouveau leur désir unanime de poursuivre avec les ouvriers, employés et agents communaux une collaboration particulièrement fructueuse pour les services publics de la banlieue parisienne, dont il suffit pour souligner l'intérêt national qu'elle représente, de rappeler que ses services intéressent plus de 2 millions d'habitants »⁵⁸.

En 1938, l'UMS et le syndicat intercommunal du personnel organisent leurs premiers concours intercommunaux. Les épreuves témoignent de la volonté des élus locaux et des responsables syndicaux d'élever le niveau de qualification des employés de mairie qui doivent maîtriser les bases du droit administratif, du droit civil et des notions générales sur l'organisation départementale et communale. Dans la perspective d'ouvrir l'administration municipale à des diplômés de l'Université, les capacitaires, les licenciés en droit, les diplômés de l'ENAM et de l'EHEU sont dispensés d'une partie des épreuves. Pour finir de conforter la stabilisation le personnel communal, les maires sont désormais tenus de combler leurs postes vacants en recrutant obligatoirement des candidats inscrits sur la liste d'aptitude du syndicat intercommunal. Ce mode méritocratique de recrutement, qui ne s'étend toutefois pas aux emplois subalternes d'ouvriers ou de personnel de service, qui sont les plus nombreux, n'en constitue pas moins une véritable petite révolution. Des précédents avaient existé dès les années 1920. L'Union des municipalités socialistes de la Seine et l'UMS avaient organisé des concours intercommunaux, mais qui n'avaient pas de caractère obligatoire⁵⁹. Avec ce nouveau mode de nomination, la mairie ne peut plus être caricaturée sous l'unique trait de refuge des incompétences et des amitiés partisans⁶⁰.

Aussi, n'est-il pas surprenant de constater que seul un maire sur 80, le doriotiste Marcel Marschall, contestera ces règles de recrutement. La position du maire de Saint-Denis est indéfendable. Sa commune est en effet la seule du département à refuser la présence d'un délégué de la préfecture dans l'organisation de ses concours de recrutement⁶¹. Depuis les années 1920, dans toutes les communes de la Seine banlieue, à l'exception de Saint-Denis, les statuts précisaient pourtant que la présidence du jury incombait au délégué du préfet. Isolée depuis la mise au ban politique de Jacques Doriot au moment du Front populaire, la municipalité dionysienne s'est marginalisée dans ce concert mayoral. Dans la Seine banlieue, la ville de Saint-Denis est devenue un îlot municipal où le népotisme local pratiqué à l'excès est connu de tous et constitue l'exception⁶².

À l'instar des négociations menées pour la création des syndicats intercommunaux du gaz, des pompes funèbres, de l'électricité ou de l'eau, la gestion commune des services urbains et des personnels à statut concourt indéniablement à infléchir les stratégies partisans. Face à une telle

⁵⁸ AM Pantin. 1582. Lettre au préfet de la Seine du 15 mars 1938.

⁵⁹ AM Seine-Saint-Denis. 13 w 9. Dossiers du personnel.

⁶⁰ Aimé MALVARDI, *De l'opportunité de retirer aux maires le droit de nomination des secrétaires de mairie*, thèse de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, 1928.

⁶¹ AM Suresnes. Série K. Procès verbal du comité d'administration du 7 juillet 1938.

⁶² Jean-Paul BRUNET, *Saint-Denis la ville rouge : socialisme et communisme en banlieue ouvrière 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980.

union sacrée, le préfet, Achille Villey, approuve la nouvelle échelle de traitement du personnel communal, et cinq mois plus tard, le 11 août 1938, le statut intercommunal⁶³. Dans les 80 communes de la Seine banlieue, les modes de recrutement, l'avancement, le traitement, le régime indemnitaire, la discipline ou la péréquation des retraites se plient désormais à des règles identiques. Le long mouvement d'uniformisation et de rationalisation de la gestion du personnel communal s'achève ainsi sur la création d'un cadre statutaire tripartite et commun à l'ensemble des personnels des mairies de la banlieue parisienne.

Confiant en l'avenir, Henri Sellier déclarait en juillet 1938 que ce premier statut intercommunal « exercera une influence décisive sur l'évolution de l'administration locale »⁶⁴. Ce précurseur ne se trompait pas ; bien que porteurs de projets politiques radicalement différents, le régime de Vichy et la Quatrième République devaient, à leur tour, s'inspirer, en 1943 et 1952, de ce cadre statutaire pionnier pour l'élaboration du statut national des fonctionnaires communaux⁶⁵. L'entrée en guerre, la répression des années noires et le rétablissement de la légalité républicaine allaient cependant mettre à mal ce cadre protecteur. L'épuration redevenait une source d'appréhension et un enjeu politique.

1939-1945 : l'épuration massive tant attendue ne se produira pas

La signature du pacte germano-soviétique, le 23 août 1939, provoque l'émoi et la colère. Le département de la Seine est le territoire de France le plus affecté par ce cataclysme politique⁶⁶. De fait, l'édilité communiste y est la mieux implantée. La Seine a été le premier et unique département présidé entre 1936 et 1937 par un membre du parti communiste, Georges Marrane, maire d'Ivry et figure experte de l'action publique. À partir des années trente, ce dernier s'impose au sein de son parti comme le spécialiste des questions municipales. Réputé pour sa compétence et ses qualités de gestionnaire, « il est particulièrement consulté par les nouveaux élus de la banlieue sur la politique financière »⁶⁷. Par ailleurs, le Grand Paris avait élu, au printemps 1936, 32 députés communistes sur les 72 que comptait leur groupe parlementaire et avait envoyé, aux élections de mai 1935, 725 conseillers municipaux et 35 conseillers généraux siéger dans les assemblées locales, entraînant par ricochet l'élection de deux sénateurs communistes. Suite à ce scrutin, « le parti administre 27 communes et près d'un million d'habitants »⁶⁸. Ainsi, lorsqu'en

⁶³ *L'Action communale* du 10 avril 1938.

⁶⁴ AM Suresnes. Série K, procès verbal du CA du 7 juillet 1938/

⁶⁵ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « Les syndicats des personnels communaux à la recherche d'un statut », in Emmanuel BELLANGER et Jacques GIRAULT, *Villes de banlieues...*, *op. cit.*, p. 193-200.

⁶⁶ Michèle RAULT, « La banlieue parisienne », in Gilles LE BEGUEC et Denis PESCHANSKI (dir.), *Les élites locales dans la tourmente du Front populaire aux années cinquante*, Paris, CNRS Éditions, 2000, p. 377-382. Claude PENNETIER et Denis PESCHANSKI, « Partir, se taire, rester : le choix des élus de la Seine », in Jean-Pierre AZEMA, Antoine PROST et Jean-Pierre RIOUX, *Le Parti communiste français des années sombres 1938-1941*, Paris, Seuil, 1986, p. 212-227.

⁶⁷ Sur cette dimension voir la stimulante contribution de Nathalie VIET-DEPAULE, « Georges Marrane, un communiste gestionnaire », in Gilles LE BEGUEC et Denis PESCHANSKI (dir.), *Les élites locales...*, *op. cit.*, p. 137-144.

⁶⁸ Sur cette « société » communiste, voir Marc LAZAR, *Maisons rouges : les partis communistes français et italien de la Libération à nos jours*, Paris, Aubier, 1992, en particulier pour notre propos la partie intitulée « Hommes et espaces du communisme français : la banlieue rouge », p. 206-215.

septembre et octobre 1939, la relégation politique du parti communiste donne lieu à la déchéance de ses élus, plus de 750 000 banlieusards, soit 35 % de la population suburbaine du département de la Seine, n'ont plus de conseils municipaux. Cet épisode marque un premier infléchissement dans l'histoire du déclin de la République des mairies avant le coup fatal qui lui sera porté le 10 juillet 1940, à savoir le retour du régime de nomination des magistrats communaux⁶⁹.

L'épuration politique ou le procès de la banlieue rouge

L'épuration massive des mairies communistes est attendue et exigée par la majorité de la classe politique. Le recrutement partisan fut un des thèmes traditionnels du discours anticommuniste⁷⁰. Au cours des années 1920 et 1930, les mairies au drapeau rouge seraient devenues « le rendez-vous des cliques moscouitaires [...], cohorte de “cellulars” qui encombrant les services municipaux »⁷¹. Les attaques dans la presse sont partiales et se taisent lorsqu'il est question de népotisme dans les mairies « d'amis » politiques affiliés à l'Entente des municipalités conservatrices.

Les éditorialistes du *Département de la Seine* campent sur leur position intransigeante : « L'épuration des conseils municipaux » doit naturellement conduire à « l'épuration des services municipaux ». Ils réclament de la part de la préfecture de police « un redoublement d'énergie pour débarrasser le département de toute cette peste stalinienne ». Le propos suit sa logique politique, mais il est caricatural et oublie la légitimité électorale des anciens conseils municipaux communistes : « autour de ces élus à la foire d'empoigne, gravitaient par milliers les profiteurs de la manne moscouitaire embusqués dans tous les postes lucratifs des services municipaux. [Ils] tenaient sous leur coupe et terrorisaient les habitants de la banlieue, qui bien souvent, abandonnés par les pouvoirs publics ne pouvaient résister à l'emprise de ces bandits »⁷².

Ces assertions caricaturales ne recouvrent pas la réalité ; les mairies n'auraient pas pu devenir en toute légalité le refuge exclusif des militants. La réglementation rigoureuse des concours locaux imposée au lendemain de la Grande Guerre, dont les programmes étaient fixés par une délibération du conseil municipal visée par la préfecture de la Seine, constituait le premier obstacle à une politisation outrancière des services municipaux. Le second tenait à la généralisation des concours intercommunaux à partir de 1938, et le troisième résultait du contrôle des arrêtés de nomination du maire par la sous-direction des communes, très sourcilleuse sur la question du recrutement du personnel dont elle formait les cadres. Le recrutement politique, plus largement affinitaire, fut pratiqué dans les mairies, en particulier dans les emplois subalternes

⁶⁹ Michèle RAULT, *Conseiller municipal sous Vichy. Prosopographie d'un personnel politique. Le cas du département de la Seine, 1941-1944*, mémoire de maîtrise d'histoire, université Paris 1, 1989. Renaud PAYRE, « Une République des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *Genèses*, 41, 2000, p. 143-156.

⁷⁰ Frédéric MONIER, « L'État face à la contestation communiste », in Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 427-438.

⁷¹ *Le Département de la Seine, journal d'informations politiques et de documentation municipale pour les 80 villes des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux* du 1^{er} mars 1940.

⁷² *Ibid.*

composés majoritairement d'auxiliaires. Il s'était renforcé au moment de la création, dans les années 1920, des services techniques. Mais lorsque l'on confronte les dossiers du personnel avec les témoignages des secrétaires généraux ayant servi des maires communistes, un même constat s'impose : le recrutement et l'épuration politiques ne furent en aucun cas érigés en mode de gestion du personnel⁷³.

Enfin, dans un contexte où la gestion des affaires municipales se complexifie, comment les maires communistes, dont 17 sur 26 ont été élus en 1935 sans aucune expérience administrative, auraient-ils pu mettre en œuvre un système de dépouilles ou de mise au placard en se privant ainsi des fonctions indispensables de conseil et de médiation des cadres communaux ? Légalement tenus d'assurer la continuité à la fois du service public communal et des missions régaliennes déléguées par l'État, les maires communistes ne pouvaient adopter une conduite aventureuse au risque de mécontenter leurs administrés.

Un premier mouvement d'épuration contenu et localisé

Dans les mairies communistes, les appels diffusés dans la presse exhortant à une épuration politique du personnel communal sont entendus par certaines délégations spéciales. Le décret du 18 novembre 1939 a suspendu, pendant la durée des hostilités, toutes les garanties disciplinaires protégeant le personnel communal. Ce texte permet ainsi, sous couvert d'un cadre légal, de mener une épuration administrative rapide sans obligation de réunir le conseil de discipline. Le département de la Seine se distingue par l'ampleur des moyens accordés à la lutte anticommuniste⁷⁴.

L'épuration politique a bien eu lieu, mais elle fut d'ampleur limitée, à l'exception toutefois du cas dionysien où 55 communaux épurés auraient « refusé de condamner le parti des traites et des espions à la solde de Staline-le-sanglant et d'Hitler »⁷⁵. Dans la plupart des 27 communes dirigées par un maire communiste, elle ne dépassera que rarement le seuil d'une dizaine d'individus et son intensité fut très variable d'une commune à l'autre. À Ivry-sur-Seine et à Vitry-sur-Seine, l'attitude des présidents des délégations spéciales contribue ainsi à protéger le personnel communal qui a milité au parti communiste. À Gennevilliers, au contraire, un certain esprit revanchard affecte le personnel communal. Parmi les cadres communaux communistes, ultra-minoritaires, le secrétaire général de Gentilly parvient à échapper à l'épuration⁷⁶. Maintenu à son poste, il ne sera que rétrogradé sous le régime de Vichy.

Incontestablement, si le directeur de la sous-direction des communes de la préfecture, Robert Lainville, responsable des enseignements à l'ENAM, avait souhaité répudier ceux dont l'adhésion partisane était notoirement connue, il aurait pu sans aucune difficulté transmettre ses instructions à la préfecture de police et aux différents présidents des délégations spéciales avec

⁷³ Nos entretiens avec les secrétaires généraux de Clamart, du Plessis-Robinson, de Stains, de Saint-Denis, de Pantin, d'Épinay-sur-Seine et de Saint-Ouen.

⁷⁴ Jean-Marc BERLIÈRE, *Les policiers français sous l'occupation*, Paris, Perrin, 2001, p. 202-219.

⁷⁵ *L'Émancipation* du 21 septembre 1939. AD Seine-Saint-Denis. 13 w 1-16. Dossiers d'épuration.

⁷⁶ AM Saint-Denis. Dossiers du personnel.

lesquels il était en contact permanent. Robert Lainville connaissait bien les 500 élèves de la Seine banlieue qui avaient suivi ses cours avant de devenir ses interlocuteurs. Les sources orales ou écrites de cette période charnière 1939-1944 révèlent que ce haut fonctionnaire préfectoral a cherché à protéger ses élèves, y compris ceux qui avaient assumé publiquement des engagements partisans.

Avant l'Occupation, le bilan de la répression anticommuniste est somme toute modeste. Le seuil dionysien de 7 % d'agents épurés n'a été dépassé dans aucune autre municipalité. La modération de l'épuration administrative s'explique d'abord par la faible politisation de l'administration municipale et par les prises de distance d'une majorité de maires communistes à l'égard du positionnement de leur parti. Elle s'explique enfin logiquement par l'impérative nécessité de ne pas priver les administrations municipales d'hommes et de femmes indispensables au fonctionnement des services publics en temps de guerre. L'exacerbation de l'anticommunisme est prégnante dans toutes les communes ; elle a pour principal épicode la préfecture de police et ses commissariats chargés de la répression politique⁷⁷. De son côté, la préfecture de la Seine a mis en place 27 délégations spéciales⁷⁸ dans une optique différente de celle de la préfecture de Police : maintenir la continuité administrative en préservant la réactivité des services municipaux, déjà très affaiblie par la mobilisation d'une partie de leur personnel.

Le 8 mai 1940, interpellé par le maire et conseiller général de Saint-Denis, Marcel Marschall, sur les agissements des « mauvais Français », le préfet de Police annonçait aux conseillers généraux de la Seine avoir procédé dans le département à 2 241 arrestations sur une population de militants communistes estimée à 96 000. Il ajoutait, devant les critiques du représentant du PPF, avoir également interdit 67 journaux, fait fermer 200 permanences et dissout 328 syndicats. Dans son bilan, il précisait que la répression avait porté sur 21 parlementaires, 13 conseillers généraux et conseillers municipaux de Paris, 25 maires de la banlieue mais seulement « 11 secrétaires et employés principaux de mairie »⁷⁹. Bien que certainement minoré, ce dernier chiffre interpelle. Il corrobore l'idée d'une faible emprise partisane sur l'encadrement des administrations municipales.

Du régime de Vichy à la Libération : préserver la bonne marche administrative

Sous le régime de Vichy, l'administration municipale devient un maillon essentiel du contrôle politique des populations⁸⁰. Les municipalités sont au cœur des dispositifs d'encadrement et de fichage, que l'on pense à l'organisation du rationnement, du ravitaillement,

⁷⁷ Denis PESCHANSKI, *Vichy 1940-1944. Contrôle et exclusion*, Bruxelles, Complexe, 1997, p. 101-141.

⁷⁸ En fait le nombre de délégations spéciales passe de 27 à l'automne 1939 à 38 à l'été 1940 (Michèle RAULT, « La banlieue parisienne », *op. cit.*, p. 377). Danièle Rousselier-Fraboulet indique, par ailleurs, que « La formation des délégations spéciales en 1939 à la suite de la mise à l'écart des élus communistes a affecté 40 communes sur 80 » (« La Seine », in Philippe BUTON et Jean-Marie GUILLON (dir.), *Les pouvoirs en France à la Libération*, Paris, Belin, 1994, p.266).

⁷⁹ *Bulletin municipal officiel* [désormais BMO] du 16 mai 1940. Compte rendu des débats du 8 mai 1940.

⁸⁰ Tal BRUTMANN, *Au bureau des affaires juives. L'administration française et l'application de la législation antisémite (1940-1944)*, Paris, La Découverte, 2006.

du secours national, que l'on pense à la défense passive, aux services d'aides aux prisonniers et aux sinistrés, à la mise en place en mars 1941 de l'allocation spéciale aux vieux travailleurs et surtout, en février 1943, du service du travail obligatoire (STO)⁸¹. Trois classes d'hommes sont appelées à être recensées dans les mairies avant leur départ pour l'Allemagne. Dans ce contexte d'étatisation de la vie municipale, les préfets voient leurs prérogatives confortées par les autorités de Vichy, incarnées dans le département de la Seine par le maire d'Aubervilliers Pierre Laval⁸².

Sous le régime de Vichy, la situation du personnel communal se précarise avec l'adoption d'une série de lois fragilisant les acquis statutaires de l'Entre-deux-guerres. À partir de 1940, les agents communaux se retrouvent placés sous le même régime discrétionnaire qui affecte les fonctionnaires de l'État. Toute une série de textes compromettant la carrière des personnels de mairie leur est appliquée⁸³. Pour autant, lorsque l'on observe le corpus des 80 secrétaires généraux de la Seine banlieue, force est de constater qu'à quelques exceptions près, aucun n'a été victime de la politique répressive du régime de Vichy. Même, les secrétaires généraux affiliés à la franc-maçonnerie ont dans leur majorité été préservés de l'épuration politique. Cette évolution confirme celle observée, au même moment, chez les élus. En effet, « les lois sur les sociétés secrètes influent peu sur la constitution des conseils municipaux », la procédure de démission d'office étant peu utilisée et surtout les recours devant la commission spéciale en charge des demandes de dérogation étant souvent « couronnés de succès car l'application systématique de la législation aurait privé l'administration d'hommes d'expérience »⁸⁴.

À partir de l'étude exhaustive des dossiers du personnel communal de Pantin, il apparaît que l'épuration antisémite n'a pas été suivie d'effet. De même, aucun naturalisé n'a été semble-t-il écarté de l'administration municipale, alors que tous les agents devaient remplir un imprimé sur la nationalité faisant état de leur filiation sur deux générations. Ces formulaires ont été scrupuleusement remplis et conservés par la sous-direction des communes de la préfecture. En guise de vérification, un marquage rouge et bleu, posé par les préposés au contrôle des déclarations sur l'honneur, surlignait et annotait ces imprimés⁸⁵. Pour les cas litigieux, concernant les individus dont la filiation appelait des précisions ou des sanctions, l'administration préfectorale saisissait le secrétaire général de la mairie et le maire. À l'exception de la ville de Saint-Denis où l'antisémitisme est galvanisé, l'administration municipale semble avoir fait écran et protégé ses collaborateurs. Même à Aubervilliers, où un cas se présenta en 1942, les autorités municipales parvinrent à maintenir leur employé en insistant sur l'impossibilité pour leur protégé d'attester sa qualité de français de souche⁸⁶. L'attitude des services municipaux à l'égard de la répression antisémite reste cependant difficile à apprécier. En interne, les élites municipales ont

⁸¹ Pierre DOUEIL, *L'administration locale à l'épreuve de la guerre (1939-1949)*, Paris, Librairie Recueil Sirey, 1950.

⁸² Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.

⁸³ Maurice DUVERGER, *La situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1941, p. 219.

⁸⁴ Michèle RAULT, « La banlieue parisienne », *op. cit.*, p. 378.

⁸⁵ AD Hauts-de-Seine. 1235 w.

⁸⁶ AM Aubervilliers. Dossier de Mme X.

eu tendance à préserver leur personnel. Concernant les populations extérieures à l'entre-soi communal, leur attitude fut plus ambivalente. Les postures partisans ont pesé sur la compromission ou au contraire sur la résistance du personnel administratif des mairies.

À l'été 1944, dans le département de la Seine, plus qu'ailleurs, le rétablissement de la légalité républicaine⁸⁷ revêt une charge émotive et politique nourrie des épreuves de la répression et de la déportation. L'épuration est un enjeu politique majeur dont l'ampleur reste cependant inégale selon les administrations et leurs lieux d'implantation⁸⁸. Les conflits de légitimité y sont très prononcés et mettent en concurrence le parti communiste français, parti des « 75 000 fusillés », les mouvements de résistance non communistes et la préfecture de la Seine, chargée de restaurer l'autorité de l'État⁸⁹.

Dans sa circulaire du 15 septembre 1944, le préfet conteste la légitimité des Comités locaux de libération (CLL) en matière de gestion municipale. Il rappelle qu'ils n'ont aucun droit de nomination, de suspension ou de révocation des agents communaux, prérogatives relevant des seules autorités préfectorales et municipales nommées par la tutelle. La sous-direction des communes de la préfecture s'inquiète du fonctionnement des commissions d'épuration locale qui n'offrirait pas les conditions d'un jugement équitable et identique dans toute la Seine banlieue. La préfecture, qui n'a pas obtenu du Comité parisien de Libération la délocalisation et la centralisation de l'épuration administrative, impose que la composition et les compétences des commissions locales soient calquées sur celles de la préfecture de la Seine en application de l'ordonnance du 27 juin 1944 fixant le cadre légal de l'épuration administrative⁹⁰. En dernier lieu, c'est à la sous-direction des communes et à elle seule de soumettre au préfet les arrêtés sanctionnant les actes de collaboration.

In fine, en application d'une circulaire du ministère de l'Intérieur du 10 octobre 1944 et de l'ordonnance du 27 juin 1944, modifiée le 25 octobre et surtout le 11 décembre 1944, en matière de déconcentration de l'épuration administrative, l'épuration du personnel des collectivités locales relève bien prioritairement de l'échelon préfectoral pour décision⁹¹. L'arrêté préfectoral du

⁸⁷ Danièle ROUSSELIER-FRABOULET, « La Seine », *op. cit.*, p.248-268.

⁸⁸ François ROUQUET, *L'épuration dans l'administration française. Agents de l'état et collaboration ordinaire*, Paris, CNRS Éditions, 1993. Du même : « L'épuration administrative en France après la Libération : une analyse statistique et géographique », *Vingtième siècle*, 33, 1992, p. 106-117.

⁸⁹ Sur ces aspects voir, Alain BANCAUD, « La construction de l'appareil juridique », et Marc BERGERE, « Les pouvoirs publics et la conduite des processus d'épuration », in Marc Olivier BARUCH (dir.), *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, p. 61-97 et 117-135. Henry ROUSSO, *Vichy, l'événement, la mémoire, l'histoire*, Paris, Gallimard, 2001, p. 489-552.

⁹⁰ BMO des 16 et 17 septembre 1944.

⁹¹ A titre de comparaison, sachant que les études disponibles sur le sujet sont plutôt rares, dans la région d'Angers, Michel Debré, commissaire régional de la République, par arrêté n° 259 en date du 17 novembre 1944, indique « Dans chaque département de la région d'Angers, le préfet sera seul compétent pour examiner la situation du personnel des collectivités locales afin d'éliminer tous les fonctionnaires, agents et employés indignes et d'infliger des sanctions à ceux qui, de l'armistice à la Libération, ont collaboré avec l'ennemi ou exercé des activités antinationales. » De fait, quelques mois plus tard, le préfet de Maine-et-Loire institue, par arrêté le 26 février 1945, une commission départementale d'épuration chargée « d'émettre un avis sur les sanctions à prendre à l'égard des

8 septembre 1944 annonce la publication au *Bulletin municipal officiel* de toutes les sanctions d'épuration administrative. Les prérogatives du préfet de la Seine s'étendent alors à des dizaines de milliers de personnels à statut de la préfecture, des mairies d'arrondissement, des offices départementaux, du crédit municipal de Paris, des écoles professionnelles, des établissements sanitaires, de l'assistance publique ainsi qu'aux personnels de tous les services publics en régie ou concédés du département. L'autorité préfectorale en matière d'épuration administrative s'étend donc à l'ensemble du personnel communal de toutes les municipalités suburbaines. Sur le sol communal, une circulaire préfectorale du 6 novembre 1944 confirme qu'il appartient désormais « au Préfet et à lui seul de prendre à l'encontre des agents des collectivités locales [...] les sanctions disciplinaires qui s'imposent »⁹².

III. 4. Été 1944 : manifestation à Stains des milices patriotiques du parti communiste en faveur de l'épuration

La demande sociale d'épuration politique est inégale selon les communes. Elle est particulièrement vive dans les communes communistes, dont celle de Stains, dirigée à partir du 19 août 1944 par Louis Bordes, maire de la ville de 1944 à 1977. La mobilisation locale en faveur de l'épuration, encadrée par le parti communiste, instaure un rapport de force avec les représentants de l'État dans un contexte de conflit de légitimité et de « lendemains qui déchantent »⁹³. Elle ne s'est cependant pas focalisée sur les agents communaux, préservés pour la plupart d'entre eux de la vindicte populaire. À l'instar de la grande majorité des édiles communistes, Louis Bordes n'a pas fait preuve d'intransigeance à l'égard du personnel communal qui avait collaboré avec les délégations spéciales ou les maires nommés sous le régime de Vichy.

Sont concernés par ces dispositions, tous les agents communaux ayant depuis le 16 juin 1940, date de la démission du conseil des ministres de Paul Reynaud et de son remplacement par le maréchal Pétain :

« 1° soit favorisé les entreprises de toute nature de l'ennemi ; 2° soit contrarié l'effort de guerre de la France et de ses alliés, notamment par des dénonciations ; 3° soit porté atteinte aux institutions constitutionnelles ou aux libertés publiques fondamentales ; 4° soit sciemment tiré ou tenté de tirer un bénéfice matériel direct de

fonctionnaires, agents, employés, ouvriers ou membres des départements communes, établissements publics départementaux ou communaux ». Le président de la commission est un membre du CDL et celle-ci comprend toujours au moins un représentant de la catégorie de l'agent dont le cas est examiné et un représentant syndical. Sur le fonctionnement de cette commission départementale d'épuration du personnel des collectivités locales, voir Marc BERGERE, *Une société en épuration Épuration vécue et perçue en Maine-et-Loire de la Libération au début des années 50*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 80-84, 223-228.

⁹² BMO du 7 novembre 1944.

⁹³ Philippe Buton, *Les lendemains qui déchantent. Les PCF à la Libération*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1993.

l'application de règlements de l'autorité de fait contraire aux lois en vigueur le 16 juin 1940 »⁹⁴.

En vertu de son article 4, neuf types de sanctions peuvent être prononcés, du déplacement d'office à la révocation avec ou sans pension, en passant par les rétrogradations, les interdictions provisoires ou définitives d'exercer leur profession ou les mises en disponibilité ou en retraite d'office.

La formation des commissions d'épuration communale (CEC) est scrupuleusement encadrée par la direction des affaires départementales de la préfecture. La circulaire du 15 septembre 1944, adressée aux présidents des comités de libération faisant fonction de maire, stipule que ces commissions seront placées sous la présidence d'un représentant du CLL et composées de trois représentants du personnel communal, deux désignés par la fédération syndicale des travailleurs municipaux, ainsi qu'un délégué de la catégorie de l'agent appelé à comparaître devant le CEC. Ces commissions sont calquées sur le modèle de la commission d'épuration de la préfecture. Les dossiers doivent être instruits pour tout agent signalé par ses supérieurs hiérarchiques, ses collègues ou le CLL. En revanche, le préfet insiste sur l'irrecevabilité des dénonciations anonymes, sur l'obligation de rédiger des procès-verbaux de séance et sur le respect des droits de la défense.

L'essentiel des avertissements du préfet tient dans la consigne explicite qu'en aucun cas la commission d'épuration ne prononce elle-même la sanction ; elle ne fait qu'émettre un avis sur celle-ci. Son pouvoir est un pouvoir de proposition et non de décision. La circulaire préfectorale du 15 septembre 1944 précise que les sanctions relèveront du statut intercommunal du personnel de 1938. Ce choix est loin d'être anodin puisque les sanctions statutaires de 1938 sont bien moins pénalisantes que celles imposées par l'épuration administrative. La préfecture confond ainsi des sanctions relevant de fautes professionnelles avec des sanctions politiques éminemment plus singulières, car relevant de la collaboration d'État et de ses déclinaisons répressives. De plus, la circulaire reste silencieuse sur les révocations sans pension et émet des réserves sur les propositions de mise à la retraite d'office.

La sous-direction des communes de la préfecture est préoccupée par les risques d'une épuration expéditive menée par des comités de libération qu'elle présume animés d'un esprit de revanche. Elle reconnaît cependant la gravité des fautes commises dans certaines communes de la Seine banlieue et mesure que la responsabilité d'un agent est d'autant plus lourde que son rang est élevé. Cette position est lourde de sens. Elle vise au premier chef les secrétaires généraux des mairies avec lesquels la direction des affaires départementales entretient des relations privilégiées ; des secrétaires généraux qui ont servi la préfecture autant qu'ils ont servi les maires nommés par le régime de Vichy. La sous-direction des communes se sait toujours investie d'un pouvoir d'approbation qui en ultime recours s'opposera à une épuration jugée excessive.

⁹⁴ BMO des 9 et 10 septembre 1944.

De ce rappel, naît un lourd contentieux entre certaines municipalités, principalement celles dont l'histoire locale s'est illustrée par l'ancrage du PPF ou de personnalités incarnant la collaboration d'État, et l'autorité préfectorale qui a toujours assuré la protection du personnel communal. Cette situation nouvelle est d'importance pour les pouvoirs municipaux. Même le régime de Vichy, dans ces entreprises d'étatisation d'un grand nombre de prérogatives municipales, n'avait pas remis frontalement en cause le principe de libre gestion du personnel communal.

Une épuration localisée : bilan

Dans les municipalités de la Seine banlieue, l'épuration est dans un premier temps soumise aux contingences locales. Dans les combats de libération, les hôtels de ville ont été les premiers épiscopales symboliques à reconquérir avec pour point d'orgue la levée du drapeau tricolore. Une fois l'hôtel de ville investi, les maires et les secrétaires généraux qui ne se sont pas distingués par leur soutien à des mouvements de résistance sont, lorsqu'ils n'ont pas fui, interrogés, suspendus, voire même incarcérés. À quelques exceptions près, la continuité mayorale est interrompue dans la quasi-totalité des conseils municipaux de la Seine banlieue. Dans l'attente d'élections régulières, des délégations municipales sont désignées entre le 26 septembre 1944 et le 31 décembre 1944 sous l'impulsion des CLL et en tenant compte si possible de la composition des conseils d'avant-guerre. Chargées d'administrer provisoirement leur commune⁹⁵, ces nouvelles assemblées comptent 1923 membres (un effectif inférieur à celui de 1939), dont seulement 388 (20 %) sont d'anciens élus de 1935. Le PCF joue un rôle prépondérant, 45,4 % des conseillers sont communistes ou apparentés⁹⁶.

Dans ce contexte de transition politique, l'amicale des secrétaires généraux se réunit pour la première fois depuis la Libération le 3 octobre 1944⁹⁷. Son président, élu à la tête de l'amicale en 1941, Maurice Magadur, secrétaire général de mairie depuis 1924 se déclare très inquiet sur son propre sort⁹⁸. Ces inquiétudes sont fondées puisque plus d'un quart de la profession a été mis à l'index⁹⁹. L'ampleur de l'épuration administrative qui touche plus de 20 secrétaires généraux de la Seine banlieue est une donnée importante de la vie politique locale. Elle atteste que l'épuration n'a pas épargné la hiérarchie administrative des communes. Par ricochet, elle engendre une accélération de la mobilité professionnelle au profit des diplômés de l'ENAM, dont la position sociale sort renforcée.

Les divergences importantes qui ont opposé à l'été et l'automne 1944 les services de la préfecture aux commissions d'épuration locales et aux maires provisoires se sont peu à peu

⁹⁵ Ordonnance du 21 avril 1944 parue dans le *Journal officiel de la République française* du 22 avril 1944, in *Le Journal officiel de la République française. Éditions d'Alger de juin 1943 à août 1944*, Paris, Les éditions du Journal officiel, 1996, p. 325-327.

⁹⁶ Danièle ROUSSELIER-FRABOULET, « La Seine », *op. cit.*, p. 267.

⁹⁷ AM Bois-Colombes. 7 W 67

⁹⁸ AM Créteil. Dossiers du personnel

⁹⁹ Emmanuel BELLANGER, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, 108, 2004, p. 577-591.

estompées¹⁰⁰. Selon l'avocat communiste Joë Nordmann, qui conseille Auguste Gillot au titre de représentant de la commission de la Justice du Conseil national de la Résistance, que le nouveau maire de Saint-Denis préside, « le retour de la justice républicaine [exclut] la vengeance privée et toutes formes d'épurations sauvage »¹⁰¹. Une majorité de maires, y compris communistes à l'instar de Waldeck L'Huillier, maire de Gennevilliers, a en effet contribué à modérer l'épuration administrative.

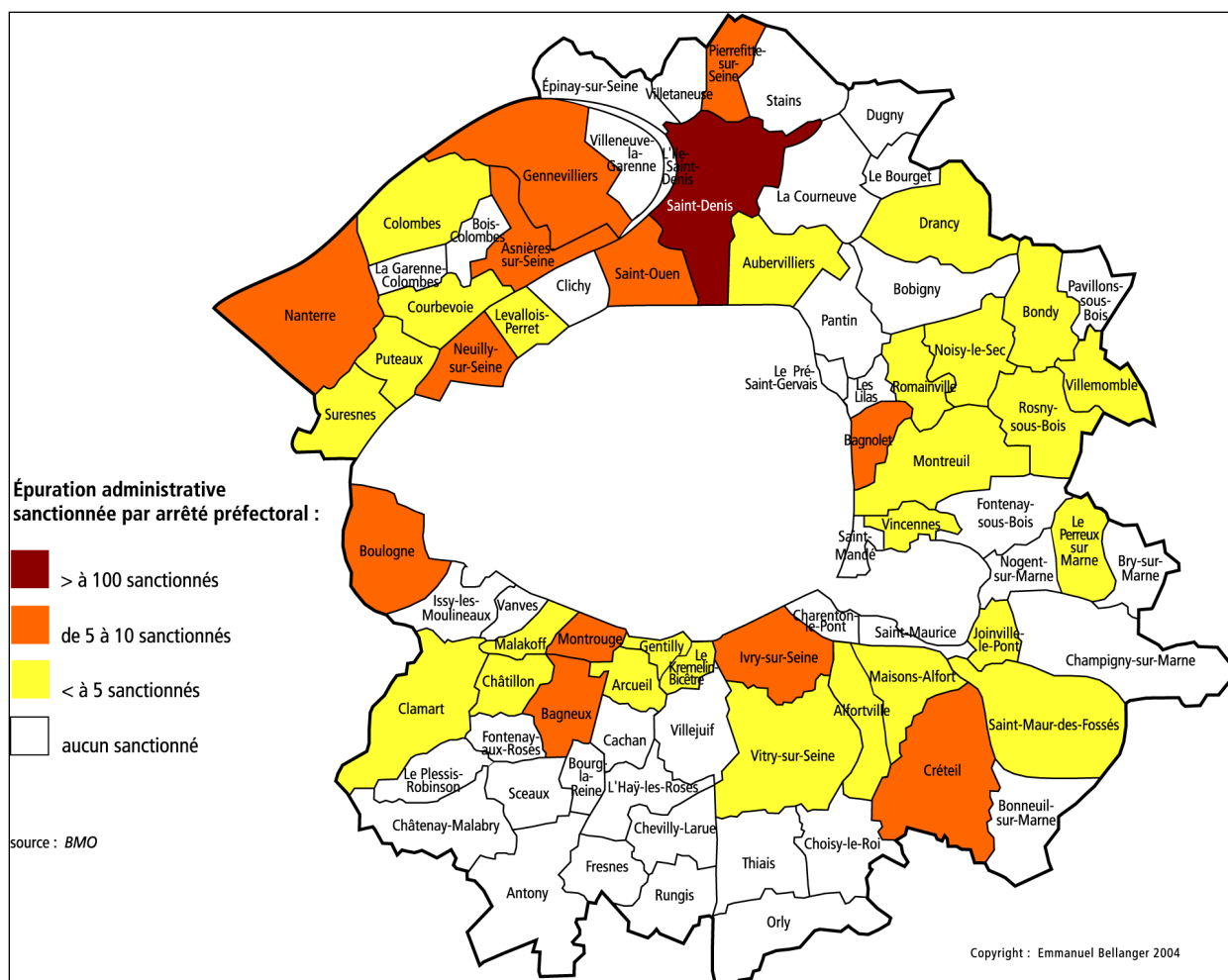
« Si lors de mon arrivée à la plus haute fonction de la ville, j'avais eu quelques petits problèmes à régler en matière d'épuration, j'avais pu constater aussi que la majorité du personnel communal avait sans bruit, modestement, fait son devoir »¹⁰².

Ce propos est confirmé par l'étude exhaustive des arrêtés préfectoraux publiés dans le *Bulletin municipal officiel du département de la Seine*, consulté dans son intégralité d'août 1944 à 1946. Le bilan de l'épuration atteste de la faible ampleur des sanctions administratives. Au total, seules 39 communes sur 80 ont procédé à une épuration de leurs services et 26 d'entre elles n'ont pas sanctionné plus de cinq agents. L'épuration administrative de la ville de Saint-Denis, marquée par l'expérience municipale doriotiste, fait une nouvelle fois exception. Ce cas particulier révèle l'emprise du PPF sur le personnel communal dionysien, dont près de 20 % des effectifs seront sanctionnés à l'été 1944.

¹⁰⁰ AM Montrouge. DCM du 8 novembre 1944 contre l'invalidation des décisions des commissions d'épuration du personnel.

¹⁰¹ Joë NORDMANN, *Aux vents de l'histoire. Mémoires*, Arles, Actes Sud, 1996, p. 146-160.

¹⁰² Waldeck L'HUILLIER, *Combats pour la ville*, Paris, Éditions sociales, 1982, p. 168.



III. 5. Une épuration administrative modérée

Localisation du personnel communal sanctionné par arrêté préfectoral de l'été 1944 à 1945 dans les 80 communes de la Seine banlieue

Dans l'immédiat après-guerre, l'emprise de la sous-direction des communes de la préfecture de la Seine sur les nominations des secrétaires généraux des mairies s'est renforcée. Les maires sont toujours investis du pouvoir de nomination de tous leurs collaborateurs, mais ils ne peuvent les choisir que sur une liste d'aptitude établie par arrêté préfectoral¹⁰³. L'article 2 du décret statutaire du 4 octobre 1939, aux termes duquel « nul ne peut être nommé dans un emploi de début ou d'avancement [...] s'il n'a été reçu à un concours organisé par la préfecture de la Seine », retrouve force de loi. Le 3 septembre 1945, la sous-direction des communes arrête la liste d'aptitude aux emplois de secrétaire général et de secrétaire général adjoint. Sur les 56 employés de mairie inscrits, seuls quatre ne sont pas issus de l'ENAM¹⁰⁴. La forte collusion née dans les 1920 et 1930 entre la préfecture, les élèves de l'ENAM et l'Union des maires de la Seine, se renforcera sous la Quatrième République. Le pouvoir municipal, dominé par le parti communiste qui détient 50

¹⁰³ BMO du 20 septembre 1944.

¹⁰⁴ BMO du 5 septembre 1945.

municipalités sur 80 au lendemain du scrutin d'avril 1945¹⁰⁵ et près de 30, sans discontinuité, de 1947 aux années 1980, ne se braquera pas. Bien au contraire, les maires communistes ne remettront jamais en cause la légitimité professionnelle de ce personnel administratif de commandement qui assumera une médiation politique durant les années de Guerre froide et préservera ainsi l'assise institutionnelle de la banlieue rouge.

Conclusion

L'administration des communes est à bien des égards une école de compromis dont l'enseignement, fait de pragmatisme et de tempérance, s'est imposé aux différents acteurs du gouvernement local : élus, agents communaux et autorités de tutelle. Pour les mandataires de cultures politiques d'essence révolutionnaire, socialistes ou communistes, le gouvernement des villes s'est transformé en un sas d'adaptation et de conversion au métier d'administrateur¹⁰⁶. Reconduire dans ses fonctions le personnel communal et s'appuyer sur sa connaissance du territoire et ses savoir-administrer ont permis à de nouvelles équipes partisans de s'implanter, de légaliser leur politique et de conforter leur position édilitaire¹⁰⁷.

Durant les périodes d'exception, les ruptures politiques ont souvent été surdimensionnées et instrumentalisées à des fins partisans. En banlieue parisienne, le souvenir héroïque et militant des luttes pour la conquête du pouvoir local a privilégié des cas emblématiques de combats, de répressions et d'épurations politiques. Ces expériences municipales ont masqué une tendance lourde du gouvernement local marquée par une normalisation contrainte des relations sociales entre magistrats municipaux et agents communaux. L'analyse des dossiers de carrière atteste du long processus de fonctionnarisation et d'institutionnalisation des corps intermédiaires des collectivités locales¹⁰⁸. Elle témoigne de l'impact protecteur de la République des mairies, où prédominent trois postures : *primo* le légalisme des élus, gage d'adaptation et de longévité ; *secundo* l'apolitisme d'une majorité d'agents communaux, fruit de leur professionnalisation et gage de stabilité ; et *tertio* le contrôle pragmatique et négocié des autorités préfectorales, gage d'une application efficiente des politiques nationales¹⁰⁹. Dans ce système administratif local de

¹⁰⁵ Le PCF est hégémonique dans 22 communes et prépondérant dans 27 autres (sans majorité absolue) : on estime qu'il contrôle plus ou moins près de 60 % des communes (Danièle ROUSSELIER-FRABOULET, « La Seine », *op. cit.*, p. 257 et 568).

¹⁰⁶ Emmanuel BELLANGER, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *art. cit.* Rémi LEFEBVRE, « Ce que le municipalisme fait au socialisme. Éléments de réponse à partir du cas de Roubaix », in Jacques GIRAULT (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 123-141.

¹⁰⁷ Patrick LE GALES, « Maires dynamiques et gouvernements urbains réorganisés », in *Le retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 323-373. Philippe GARRAUD, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.

¹⁰⁸ Bruno DUMONS et Gilles POLLET, « "Fonctionnaires" municipaux et employés de la ville de Lyon (1870-1914) : légitimité d'un modèle administratif décentralisé », *Revue historique*, 581, 1992, p. 105-125.

¹⁰⁹ Jean-Claude THOENIG, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *art. cit.*, p. 487-517.

« régulation croisée », apparenté à un « jacobinisme apprivoisé » ou « amendé »¹¹⁰, les transitions municipales ont été bien plus douces que ne laissaient percevoir certaines manifestations ostentatoires de radicalisation politique¹¹¹.

Dans ce cadre tempéré, une autre réalité du monde professionnel des mairies est apparue, où les « dominés », pour la plupart d'entre eux et sur la longue durée, s'apparentent davantage à des « inépurables »¹¹². Dans la banlieue parisienne, soumise à une pression démographique exemplaire et à une vie politique municipale mouvementée, le personnel communal a acquis un capital spécifique, des droits statutaires dès 1919 et des titres professionnels enviés dès 1924. Il s'est appuyé sur la bienveillante protection de la préfecture de la Seine qui a soutenu la formation du corporatisme des cadres communaux. Dans des villes d'alternance partisane, l'inexpérience de certains élus a sans conteste renforcé la stabilité du personnel et accru son rôle dans l'amortissement des transitions municipales. La pluralité des ressources professionnelles et statutaires tend ainsi à prémunir les agents publics contre de vastes purges politiques, sans pour autant renverser l'ordre hiérarchique. Dans le cadre de cette contribution, la formalisation de ces ressources a été périodisée en suggérant, chemin faisant, une lecture amendée de l'exercice du pouvoir municipal dans le cadre d'une longue transition républicaine ponctuée de périodes de politisation, d'alternance partisane et de dynamiques de professionnalisation.

¹¹⁰ Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16-1, 1975, p. 3-32. Pierre ROSANVALLON, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

¹¹¹ Robert MENCHERINI, *Guerre froide, grèves rouges. Parti communiste, stalinisme et luttes sociales en France. Les grèves « insurrectionnelles » de 1947-1948*, Paris, Éditions Syllepse, 1998. Fabrice VIRGILI, *La France "virile". Des femmes tondues à la Libération*, Paris, Payot, 2000.

¹¹² Expression suggestive de Pierre Karila-Cohen, à découvrir dans sa contribution.