

Villes de banlieues

ISBN 978-2-35428-009-3

© **CREAPHIS** *éditions* 2008

creaphiseditions@wanadoo.fr

sous la direction d'**Emmanuel Bellanger**
et **Jacques Girault**

Villes de banlieues

**Personnel communal, élus
locaux et politiques urbaines
en banlieue parisienne
au xx^e siècle**

Marie-Claude	Albert
Juliette	Aubrun
Emmanuel	Bellanger
Catherine	Dupuy
Jacques	Girault
Pascal	Guillot
Gwenaëlle	Le Goulon
Geneviève	Michel
Philippe	Nivet
Nathalie	Pistre
Bastien	Pourtout
Jeanne	Siwek-Pouydesseau
Loïc	Vadelorge
Céline	Vaz

Témoignages de Daniel Péron et Marcel Rozental

CREAPHIS



Hommages

L'AHMO tenait à rendre hommage à ses membres et amis disparus : André Jondeau, Jocelyne Prézeau et Nadia Ténine-Michel.

Remerciements

L'AHMO remercie les institutions qui ont contribué à la publication de cet ouvrage : la DRAC Ile-de-France, les archives départementales et le conseil général de la Seine-Saint-Denis, la ville de Pantin et le CNFPT de la première couronne.

Ces remerciements s'adressent tout particulièrement à Geneviève Michel conservatrice des archives de Pantin, Christian Oppetit directeur de la section du xx^e siècle des Archives nationales, Guillaume Nahon directeur des archives départementales de la Seine-Saint-Denis et ses collaboratrices Jacqueline Garcia et Sylvie Zaidman, sans oublier les archivistes de Bagnole, Boulogne-Billancourt, Fontenay-aux-Roses, Genevilliers, La Courneuve, Le Blanc-Mesnil, Le Perreux-sur-Marne, Maisons-Alfort, Meudon, Noisy-le-Sec, Pierrefitte, Saint-Maur-des-Fossés, Saint-Ouen, Villeneuve-la-Garenne et Vincennes.

L'AHMO remercie également les animateurs et présidents des séances des deux journées d'études des 9 et 10 septembre 2002 consacrées à l'histoire des collectivités locales en banlieue parisienne : Marc Olivier Baruch directeur d'études à l'EHESS, Jean-Paul Brunet professeur émérite de l'Université Paris IV, Catherine Lecomte professeur de droit de l'Université Versailles-Saint-Quentin, Claude Pennetier chercheur au CNRS et Danièle Voldman directrice de recherche au CNRS, ainsi que les élus et syndicalistes qui ont témoigné de leur expérience : Alain Benisti président du CIG de la petite couronne, Nathalie Berlu adjointe au maire de Pantin, Bernard Birsinger maire de Bobigny décédé en 2006 à qui nous rendons hommage, Didier Bourgoïn secrétaire du syndicat Interco-CFDT, Philippe Coanet représentant de la CGT au CSFPT, Claude Dilain maire de Clichy-sous-Bois, François Duluc délégué régional du CNFPT et Paul Deveze conseiller municipal de Villeneuve-le-Roi.

introduction

Depuis le second XIX^e siècle, depuis l'entrée dans l'âge d'or de l'industrie, les banlieues populaires sont assimilées à des espaces anxiogènes de promiscuité et de peur, à des espaces de désordre, de rejet et de confrontation sociale et politique¹. Leurs formes urbaines que l'on découvre menaçantes l'ont déjà été avec la zone « peuplée de prostituées, d'Apaches, de marginaux et de chiffonniers »². Aujourd'hui, elles seraient plus encore le faire-valoir d'une misère urbaine où se replient « tous ceux qui se retrouvent sur le carreau [à savoir] les virés, lourdés, éjectés, dégraissés, restructurés, fusionnés, mondialisés »³. Ce vieux monde serait miné par une mutation radicale, une déliaison sociale, des tendances multi-formes à l'éclatement des tissus économiques, des solidarités et des sociabilités collectives, des filiations générationnelles aussi, des héritages, des institutions familiales, publiques, déconcentrées ou décentralisées⁴. Au ban des capitales nationales ou régionales, les banlieues populaires seraient ainsi devenues le théâtre d'une « dualisation sociale et territoriale »⁵, d'une fracture spatiale, qui n'offrirait plus de prise à l'action publique. Leurs communes, ces polarités de sédimentations urbaines, lieux de transmission d'expériences et de règles policées d'urbanité, connaîtraient un véritable ébranlement.

Une histoire amendée de la décentralisation

Le recul du temps et la pratique historique appellent à nuancer ce constat contemporain de désolation⁶. La vision anxieuse des banlieues masque une autre réalité, moins subjective, moins passionnelle, plus pragmatique, plus technique et administrative. La banlieue, terre d'accueil des provinciaux et du Paris populaire des « classes laborieuses et dange-

reuses »⁷, est aussi un territoire de régulation sociale, d'acculturation et d'intégration politique où les fiertés municipales sont ancrées. À la veille de la Grande Guerre, jamais l'État, les collectivités locales et la nébuleuse de réformateurs sociaux ne s'étaient autant préoccupés des phénomènes urbains, de leur maîtrise technique, de leur contrôle politique et de leur encadrement social et culturel⁸.

Les représentants des municipalités ont toujours été aux premières loges des métamorphoses de la ville⁹. Ils sont bien placés pour savoir que le discours sur l'ébranlement de la civilisation urbaine, auquel ils donnent souvent écho, imprègne et impulse, depuis le XIX^e siècle, leurs missions de service public¹⁰. Face à la pression démographique et aux nouvelles demandes sociales qu'elle sous-tend, l'activité des édiles de banlieue s'affermir au tournant des années 1880 au moment où la loi du 28 mars 1882 consacre enfin l'élection du maire par son conseil¹¹. Comme l'illustre l'envol de la dette des communes¹², l'activité municipale s'intensifie durant l'entre-deux-guerres, les années d'occupation et de reconstruction; elle gagne encore en puissance sous les Trente glorieuses, dans une période où les villes de banlieue doivent investir pour équiper leurs nouveaux quartiers de grands ensembles en groupes scolaires et en services publics de proximités¹³.

Appréhendée sur la durée, l'histoire de l'activité municipale, de ses déclinaisons intercommunales et de ses acteurs publics locaux (maires, conseillers généraux, secrétaires de mairie, personnel communal...) invite à nuancer la représentation désolante des banlieues. La France suburbaine s'apparente certes, aujourd'hui, à un vieux monde désordonné et ségrégué, mais un vieux monde dont les institutions locales réagissent et résistent aux tendances à l'éclatement des territoires, au fractionnement des groupes humains et aux nouvelles formes de désaffiliation sociale¹⁴.

Chaque génération est poussée à singulariser les ruptures de son temps, chaque génération placée dans le dernier âge de la vie s'accroche aux expériences passées qu'elle vernit de nostalgie. À l'inverse, les acteurs contemporains des institutions locales, maires, directeurs généraux des services municipaux ou des intercommunalités dites Chevènement de juillet 1999 (communauté de communes, communauté d'agglomération...) ont tendance à s'affranchir des expériences passées, de la part d'héritage et d'accumulation des réalisations patrimoniales passées qui configurent et polarisent leur territoire: la maison commune, l'école de tel ou tel quartier, la place du marché, la bibliothèque, le théâtre, le dispensaire, le stade, la piscine... Pressés par le temps, les édiles agissent bien souvent dans le cadre resserré de leur mandature et projettent leur action dans une perspective courte et contraignante, celle de leur réélection.

Le travail municipal et intercommunal s'inscrit pourtant dans la longue durée. Dans le champ d'intervention des collectivités locales, depuis la III^e République, des constantes apparaissent avec en premier lieu la personnalisation du pouvoir municipal et de ses délégations politiques, administratives et techniques¹⁵. Dans le système politique français, la reconnaissance de la figure du maire a pour cadre institutionnel la construction séculaire

de l'Etat moderne et du « modèle républicain »¹⁶ et, pour contexte urbain et politique, l'étalement des mondes urbains et la remise en question du magistère des formations partisans sous l'effet des contraintes de gouvernance locale qui convertissent les militants devenus élus en adeptes de la *realpolitik*. La conversion des maires communistes, dès les années 1920, en administrateurs patentés est à ce titre la plus significative¹⁷.

En écho au travail municipal, le discours décentralisateur épouse un long XX^e siècle qu'il déborde en amont et en aval. Parmi ses hérauts les plus contemporains, ceux en action au début du XXI^e siècle, la décentralisation est une chose publique nouvelle. Les acquis institutionnels des lois municipales de 1837 et 1884, le mouvement de décentralisation de 1926 ou encore la pratique séculaire de collaboration entre administrations publiques décentralisées ou déconcentrées seraient totalement négligés. La décentralisation n'est ni née en 1982-1983 avec les lois Defferre, ni en 2003 lorsque la République est proclamée « décentralisée »¹⁸. La décentralisation s'inscrit dans une « histoire à respiration lente, de "longue durée" » pour reprendre les mots de Fernand Braudel¹⁹, l'histoire de la civilisation urbaine, de ses espaces de contraintes et de ses modes de gouvernance, une histoire faite de filiations, de jurisprudences et d'innovations. La décentralisation s'est progressivement imposée avec la reconnaissance du pouvoir municipal consacré par la charte municipale du 5 avril 1884²⁰, et avec lui, la reconnaissance de son administration communale, cette institution du quotidien. Pour la puissance tutélaire et régaliennne, la commune est devenue l'institution relais et l'institution de recours essentielle en période de guerres et de crises politiques, sociales et urbaines²¹.

Aussi paraît-il nécessaire de mettre en perspective la résonance du discours décentralisateur qui identifie depuis le second XIX^e siècle, implicitement et de façon récurrente, la commune à un organisme humain infantilisé. Ce discours conduit à une sorte d'impasse; la municipalité est toujours infériorisée, toujours en voie d'émancipation et toujours sous l'emprise d'un Etat jacobin discrétionnaire. Ce discours politique nivelle les relations Etat-communes et ne permet pas d'éclairer l'imbrication et l'interdépendance des différents lieux de pouvoir. En banlieue parisienne, l'analyse du travail municipal sous l'autorité des tutelles (préfecture de la Seine, préfecture de police, district à partir de 1961...) révèle, au contraire, la prédominance de compromis, qui engage y compris l'édilité communiste solidement implantée depuis les années 1930²².

La rhétorique de la décentralisation dans le discours politique français traduit d'abord une difficulté à penser la réalité. [...] Tout se passe comme s'il fallait inventer une France imaginaire – celle d'un monstre bureaucratique regardant de haut la société [...]. L'invocation de la décentralisation s'est ainsi le plus souvent inscrite dans une sorte de cercle vicieux de l'irréalité.²³

Un système d'interdépendances et de conversions

Corroborant les analyses pionnières de Michel Crozier, Pierre Grémion, Jean-Pierre Worms et Jean-Claude Thoenig, les contributions de cet ouvrage tendent à montrer que l'histoire des relations centre-périphéries ne s'apparente pas toujours à un face à face à couteaux tirés entre d'un côté, les édiles et de l'autre, les gardiens de la puissance publique²⁴. Pour l'acteur public local, administrer le territoire est un jeu d'équilibre, de négociation et de compromis. En Seine-banlieue, dans la première couronne ceinturant Paris, le succès de la première génération des intercommunalités codifiées par la loi du 22 mars 1890, l'octroi d'un véritable statut de personnel communal à partir de 1919, le financement mutualisé des politiques locales entre municipalités suburbaines, conseil général et administrations tutélaires, ou encore, le mode collégial de fonctionnement des réseaux amicalistes des maires, des secrétaires généraux révèlent une posture de l'administrateur communal ouvert sur son environnement institutionnel, la « banlieue municipale »²⁵.

Les ressorts de l'action publique dévoilent autant les effets intégrateurs des politiques de péréquations financières et intercommunales qu'une réelle disposition des collectivités locales à s'adapter aux situations extrêmes. La civilisation urbaine est constitutive du resserrement des réseaux d'interrelations entre hommes et institutions²⁶. L'activité municipale et la gestion de l'espace communal illustrent, dans un cadre urbain, ce processus de civilisation où il n'y a pas un unique responsable mais des acteurs publics, insérés dans des organes imbriqués de délibérations et de décisions. Sous les III^e, IV^e et V^e Républiques, l'intérêt général n'a pas systématiquement œuvré contre l'intérêt communal, comme le veut une certaine lecture sémantique de la commune identifiée à un organisme mineur. Les corps intermédiaires de professionnels et d'élus locaux, ceux formés au sein de l'amicalisme mayoral structuré en banlieue parisienne dès 1909, servent autant l'Etat que la cohésion sociale et territoriale de leur collectivité. Au contact de multiples commissions et assemblées consultatives et délibératives, les réseaux sociaux des institutions de l'agglomération parisienne jouent ici de leur imbrication et de leur médiation dans un système de régulations croisées²⁷.

La représentation d'un gouvernement jacobin omnipotent mérite d'être réexaminée à la lumière des relations d'interdépendance qu'entretiennent entre eux les protagonistes de l'action publique locale aux prises avec les logiques d'agglomération urbaine. Dans cette perspective, on ne peut résister à l'envie de citer Mona Ozouf et sa réévaluation historique des rapports de l'Etat républicain aux petites patries communales. « Le modèle républicain n'a pas eu la rigueur dogmatique qu'on lui a prêtée »; l'Etat républicain a « hiérarchis[é] » plus qu'il « n'[a] exclu »²⁸. A l'échelle municipale et départementale, un « jacobinisme amendé » pour reprendre l'expression suggestive de Pierre Rosanvallon²⁹ s'est forgé à l'épreuve des confrontations et des collaborations entre les différents niveaux de pouvoirs institutionnels.

Observer les collaborations entre maires, conseillers généraux, secrétaires et employés de mairie, ingénieurs de l'Etat, concessionnaires ou délégataires de services publics et hauts fonctionnaires préfectoraux permet de mettre à jour des pratiques convergentes d'administration des territoires. La professionnalisation des secrétaires généraux de mairie et des élus locaux, amorcée dès les années 1880, est sans conteste à l'origine de leurs conversions en administrateur averti. Ces conversions participent à la décripation des relations entre pouvoir municipal et autorité supérieure, deux sphères politiques et techniques qui ne peuvent que collaborer entre elles lorsqu'il convient de relayer les interventions correctrices ou régulatrices de l'Etat, de soutenir les populations suburbaines fragilisées par les recompositions économiques, de promouvoir des solidarités intercommunales ou de tenter d'aménager avec cohérence l'agglomération parisienne et son enclave capitale, le Grand Paris, territoire le plus puissant et riche de France³⁰.

Ce positionnement révèle que sur le terrain municipal, la collaboration entre administrateurs communaux et autorité supérieure ne se vit pas uniquement sous le registre des passions nationales et clochemerlesques³¹. La décripation des relations transinstitutionnelles n'est pas uniquement verticale, elle est aussi horizontale³². Les maires, les conseillers généraux suburbains, leurs collaborateurs et leurs tutelles sont pris dans une sociabilité politique faite de banquets, de réunions de travail hebdomadaires, de cérémonies officielles et protocolaires, soit autant de lieux plus ou moins formels et de formes policées d'expressions publiques où les acteurs locaux identifient des corpus d'intérêts communs, promeuvent leur territoire et formalisent des ententes sous la forme organisationnelle pionnière des premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) fondés, en banlieue parisienne, à partir des années 1890-1900 autour de la création de bureaux d'octroi, d'hospices et de grands services urbains du gaz, des pompes funèbres, de l'eau, de l'électricité, du traitement des ordures ménagères, de l'assainissement...

Administrer une ville, un département, une région, c'est faire preuve de sens politique, de concessions. Dans le régime des travaux publics et de l'activité communale et intercommunale, le sens du mot concession traduit assez bien la nature du compromis établi entre l'Etat et les municipalités. Au sens littéral, concéder un service, une prestation, c'est abandonner des droits contre des redevances. Au sens figuré, c'est se désister de ses prétentions politiques, dans l'intérêt de la communauté municipale, intercommunale ou départementale. C'est, chemin faisant, composer avec des hauts fonctionnaires préfectoraux ou ministériels qui contribuent à légitimer les magistrats des collectivités locales en faisant d'eux des élus bâtisseurs et bienfaiteurs. Des formes de sociabilités ancrées, qui comme le suggère Maurice Agulhon, génèrent ainsi de la « familiarité sympathique », de la « cristallisation politique » et de « la convivialité encadrée par un rituel »³³. Dans leur pratique quotidienne, les mandataires communaux ont intériorisé ces règles de tempérance³⁴, tout en déclinant leurs engagements en des formes festives, tribunitiennes, populistes, contestataires, par le biais de la presse, de manifestations locales, de profession de foi...³⁵

Il importe cependant de ne pas niveler le cours de l'histoire. Le régime de Vichy constitue une rupture dans cette longue période d'acculturation aux principes démocratiques de la République au village³⁶. Mais les périodes de régression démocratique n'altèrent pas fondamentalement la posture quelque peu œcuménique de l'administrateur municipal, ce notable dont Vichy sollicitera les faveurs; une posture construite, sous le régime de la République, dans l'altérité et la médiation, une posture qui s'inspire largement de la figure du père de famille, du chef de communauté. Au début du XIX^e siècle, le député Royer-Collard, partisan d'une monarchie constitutionnaliste, affirmait sans ambages, que « la commune est comme la famille [...] ; la loi politique la trouve et ne la crée pas »; sous les III^e, IV^e et V^e Républiques, cette conception incarnée et familière de la cité restera vive.

Administrer et gouverner les territoires suburbains

Dans la perspective d'éclairer l'histoire des municipalités, cet ouvrage collectif s'efforce de ne pas niveler les expériences municipales, intercommunales, départementales ou régionales. Les différentes contributions révèlent l'élaboration complexe et le déploiement discontinu des politiques publiques locales. Elles révèlent aussi l'ambivalence de l'engagement de l'acteur public local dans sa dimension personnelle et altruiste chère à Hélène Ahrweiler et Marcel Roncaoylo³⁷. Un engagement souvent militant, sacerdotal ou partisan, dont les attendus deviennent alors révolutionnaires, réformateurs, conservateurs ou providentiels³⁸. Dans ce livre, la banlieue – ou plutôt les banlieues – et leurs municipalités se découvrent aux prises avec un cadre institutionnel qui résiste, plus qu'on ne l'a imaginé, aux alternances partisans et aux changements de régime. Elle est représentée par des acteurs publics en interconnexion permanente. Aussi, importe-t-il de caractériser, sous l'angle de l'intervention publique et de la gestion partagée d'un espace aggloméré, une nouvelle déclinaison des conduites politiques des différentes familles d'administrateurs, conduites héritées, codifiées, harmonisées et empreintes d'urbanité. Des conduites qui ouvrent sur une autre histoire, celle de la répartition des compétences et de la mise en espace des politiques publiques élaborées à partir des demandes sociales formulées par les citoyens consommateurs de la France urbaine.

Si aujourd'hui l'Etat jacobin n'a plus la rigueur dogmatique qu'on lui a prêtée, il convient désormais de faire tomber le mythe de l'incapacité des communes à s'administrer et à peser sur la production des politiques publiques. La capacité du pouvoir municipal à interférer dans l'application et l'inflexion des politiques sociales vaut pour les temps de guerre, de rationnement et de protection des civils, mais aussi, en temps de paix, pour la politique de construction de logements HBM puis HLM, d'équipements socio-éducatifs et d'hygiène publique ou encore pour les politiques de bienfaisance, d'assistance et d'action sociale. Un exemple illustre cet état présumé d'incapacité des municipalités à gérer

les besoins de leurs administrés. Une lecture historiographique de l'hygiène et du progrès de la santé publique a rendu « l'administration des notables » responsables du retard français dans la mise en place des structures sanitaires. Le déploiement de la politique de santé, codifiée par la charte du 15 février 1902, aurait été un leurre, sans réelle application sur le terrain municipal.

[...] On admirera jamais assez un système qui permit de trouver, sans bourse délier, environ 3000 conseillers généraux, 37000 maires et 400000 conseillers municipaux. Tous excellents citoyens qui, alors, consentent à épouser la chose publique “sans dot”. Leur excuse est d'être souvent illettrés, ou du moins de ne pas prendre au sérieux les paperasses qu'on déverse sur leur tête. Au reste, s'ils bégayaient assez péniblement la langue administrative, d'autres la manient à la perfection. [...] Congelée dans sa prédilection secrète pour les fonctionnaires gratuits, la République n'administre guère la santé que par maires interposés: lui faut-il un semblant d'administrateurs, ce seront des notables désinvoltes, ou personne. [...] Longtemps les conseils communaux eurent un sentiment convenable de leur néant.³⁹

Si cette perception du monde des mairies peut s'appliquer à la France rurale, dès le second XIX^e siècle, dans les communes de la Seine-banlieue, les administrateurs municipaux ne sont pas « sans dot »; ils ne sont ni « illettrés », ni « désinvoltes », ni « dilettantes ». Bien au contraire, dès la III^e République, les maires et leur entourage administratif immédiat se sont stabilisés et professionnalisés⁴⁰. Leur soutien à la mise en place des politiques nationales est incontournable lorsqu'il s'agit de créer des services de vaccination gratuite, d'ouvrir des dispensaires, de construire des bains douches ou, mieux encore, des piscines et de fonder des offices publics d'HLM municipaux⁴¹. Que dire encore de ces hôtels de ville triomphants et monumentaux – plus d'une quarantaine construits à la Belle époque en banlieue parisienne – élevés non seulement pour vivifier le patriotisme de clocher suburbain ombragé par la Capitale, mais aussi et surtout, pour déployer et rationaliser l'activité municipale⁴².

Une lecture des politiques publiques a longtemps prévalu: celle de la grande échelle, du général, du national, de la France, de son appareil d'Etat, négligeant ainsi une toute autre réalité, plus terre à terre, celle du local, des municipalités, des syndicats intercommunaux, des conseils généraux... Les expériences légitimantes des maires suburbains démontrent bien que l'Etat providence, construit progressivement à partir des années 1930, n'a pas accompli seul les missions protectrices attendues des institutions locales⁴³. Assurément, dans le système administratif français, il ne pouvait y avoir d'Etat providence sans municipalité providentielle.

Construit autour de trois axes – « vie politique et militance », « politiques publiques » et « personnel communal » –, ce livre rassemble quatorze contributions de spécialistes de

l'histoire sociale, politique et urbaine de la banlieue parisienne⁴⁴. La plupart des contributions relève de travaux inédits. Son cadre chronologique couvre un large XX^e siècle. Il s'appuie sur plusieurs approches monographiques dont l'apport est un préalable à toute entreprise de croisement d'échelle et de dépassement du cadre communal⁴⁵. La banlieue parisienne suit ici les délimitations mouvantes de l'agglomération dense de la région parisienne, de la première couronne (l'ancienne Seine-banlieue et ses quatre-vingt communes) aux villes nouvelles dessinées dans les années 1960⁴⁶. En filigrane apparaît également le découpage fondamental de juillet 1964 qui redessine l'agglomération parisienne et désolidarise Paris de sa proche banlieue⁴⁷.

Dans une première partie, six contributions mettent en perspective le paysage politique de la banlieue parisienne où le parti communiste reste solidement enraciné, disputant dans les années 1920 son magistère au parti socialiste SFIO, aux radicaux et radicaux-socialistes, pour être à son tour concurrencé, en 1947, par le Rassemblement du peuple français (RPF) du général de Gaulle, porté au pouvoir dans une vingtaine de municipalités de la Seine-banlieue⁴⁸. Un RPF qui combat le communisme, mais qui peut également prendre en modèle sa gestion municipale. Jusque dans les années 1980, le PCF fait plus que résister dans la frange nord-nord-est de l'ancienne Seine-Saint-Denis, qu'il considère comme une terre de conquête et d'expérimentation municipale, une terre d'essence révolutionnaire⁴⁹.

Exposés aux différentes scènes protocolaires qu'ils investissent (assemblée municipale, conseil général, Parlement...), les maires de la banlieue sont découverts sous un jour nouveau. A l'échelle communale, à Gennevilliers, c'est Jean Grandel, élu en 1934 maire de cette cité populaire qui se retrouve aux prises avec les attentes et les souffrances de ses administrés. C'est un entre-soi communal et militant qui se manifeste et exerce un contrôle sur la vie municipale et l'action de ses élus⁵⁰. A l'échelle de l'agglomération parisienne, à Boulogne-Billancourt, c'est un sénateur-maire, André Morizet, qui, loin de s'arc-bouter sur son seul territoire communal, œuvre dans les années 1920-1930 à un grand dessein : celui d'un Grand Paris aménagé avec cohérence et esprit de solidarité. Au cours du XX^e siècle, le maire de banlieue défend d'autant mieux les intérêts de son territoire d'élection qu'il cumule un mandat de conseiller général et siège, avec les élus parisiens, dans la puissante assemblée du département de la Seine⁵¹.

La deuxième partie du livre est plus sensible à l'action publique et aux réalisations des collectivités locales et de l'Etat. Dès le début du XX^e siècle, les édiles suburbains pragmatiques innovent en mutualisant leurs prérogatives et en fondant un puissant syndicat intercommunal du gaz fédérant plus de soixante municipalités pour mieux défendre les intérêts des banlieusards face aux prétentions libérales des compagnies privées⁵². Durant l'entre-deux-guerres, Henri Sellier, conseiller général de la Seine et maire de Suresnes, s'impose comme la figure de proue du municipalisme et l'artisan acharné d'une gestion publique du social. Sous son autorité, les modèles d'intervention municipale, intercom-

munale et départementale circulent et les expériences d'administration locale, parisiennes et provinciales, s'échangent et se comparent⁵³.

Les conditions d'habitat des banlieusards sont une préoccupation majeure des autorités municipales. Le logement social constitue une source de conflit et d'entente entre les collectivités locales et la puissance publique. Trois contributions lui sont consacrées. L'application de la loi de programmation d'habitations à bon marché (HBM) de 1928, dite loi « Loucheur », est ici mise à jour⁵⁴. Ce texte méconnu à l'origine de la construction de plus de 300 000 logements est analysé sous l'angle de la participation des offices publics municipaux et départementaux. Les contributions suivantes sur le quartier emblématique des Courtilières de l'architecte Emile Aillaud à Pantin et sur l'action du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) en banlieue parisienne insistent sur les lourdes contraintes qui pèsent sur la gestion communale. Les services préfectoraux et ministériels doivent cependant composer avec les collectivités locales pour trouver des réserves foncières, obtenir des garanties d'emprunts, équiper et désenclaver les nouveaux quartiers de grands ensembles. Dans ces différentes contributions, le pouvoir local n'est en aucun cas marginalisé. Ce dernier peut même s'enorgueillir de voir sa politique de logement cofinancée par l'Etat et son bras armé, la Caisse des dépôts et consignations (CDC). L'étude de l'aménagement du territoire, présenté à tort comme la chasse gardée exclusive des services déconcentrés de l'Etat, apporte elle aussi une réévaluation des relations centre-périphérie. « L'Etat aménageur était loin d'adopter un discours unique sur l'aménagement, de même que les communes ne pouvaient être considérées comme les victimes passives des politiques urbaines et régionales »⁵⁵.

En décembre 2004, plus de 1,7 million de personnes étaient employées par les collectivités locales. Les communes et leurs établissements intercommunaux concentraient plus de 78 % des effectifs⁵⁶. La fonction publique territoriale, toutes organisations confondues, était ainsi en passe de devancer la fonction publique d'Etat. Ce poids numérique n'a pourtant suscité que peu d'étude sur l'histoire du personnel communal. La troisième partie de ce livre tente de pallier cette déficience historiographique. Deux contributions sont consacrées au personnel communal; la première esquisse sa socio-histoire sur le modèle de celle pratiquée pour les serviteurs de l'Etat⁵⁷; la seconde s'attache à son histoire statutaire et syndicale⁵⁸. La médiation de l'Etat et le rôle joué par les différentes fédérations de travailleurs municipaux sont ainsi mis en perspective et rattachés à une histoire plus générale du syndicalisme des fonctionnaires⁵⁹. Une troisième contribution s'interfère et présente une représentation imagée du personnel communal au travail, en fête, seul ou en compagnie de ses camarades. Pour prolonger ces sources iconographiques, deux témoignages d'un ancien secrétaire général de mairie et d'un responsable syndical concluent cette dernière partie sur des souvenirs de communaux et d'engagement.

Au croisement d'une histoire urbaine, sociale et politique, ce livre participe, sur la durée d'un long XX^e siècle, à l'écriture d'une nouvelle approche des mondes banlieusards. Il

s'inscrit dans une longue histoire qui place l'institution municipale et ses acteurs publics au cœur du système d'administration et de gouvernance des territoires agglomérés. Dans ces zones densément peuplées, ces protagonistes communaux incarnent toujours une figure sympathique de la « République au village » et leurs municipalités, une institution de proximité, de protection et de recours. Chemin faisant, ses contributions nuanceront une lecture trop tranchée des rapports de l'Etat et des collectivités locales dites « secondaires », sous dépendance exclusive d'une tutelle préfectorale qui, de la III^e République aux débuts des années 1980, aurait anémié leurs pouvoirs, leurs initiatives, leurs libertés d'agir.

1. DEMANGEON A., *Paris, la ville et sa banlieue*, Bourrellet et C^{ie}, 1933; GIRAULT J. (dir.), *Ouvriers en banlieue XIX-XX siècle*, Les Editions de l'Atelier, 1998.
2. FOURCAUT A., « Banlieue d'hier: les "zoniers" de Paris. Un phénomène historique récurrent », in WITHOL DE WENDEN C., DAOUD Z. (dir.), *Banlieues... Intégration ou explosion, Panoramiques*, 1993, pp. 14-17; PERROT M., « Les "Apaches", premières bandes de jeunes », in *Les ombres de l'histoire*, Flammarion, 2001.
3. Dans la bande dessinée de Jacques Tardi et Daniel Pennac, le cloisonnement de la misère urbaine y est symbolisé par une cage d'un zoo parisien. TARDI J., PENNAC D., *La débauche*, Gallimard, 2000.
4. COHEN D., DEPARDON R., GARAPON A., PINKHASOV P., ROSANVALLON P., SAREXATI L., THÉRY I., *Les révolutions invisibles*, Calmann-Lévy, 1998, pp. 7-13.
5. Expression de Jean-Pierre Duport, préfet de la Seine-Saint-Denis et de la région Ile-de-France de 1993 à 2002. Voir entretien in BELLANGER E., *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9 - 3 » : une histoire de l'Etat au XX^e siècle*, La Documentation française, 2005, pp. 163-167.
6. PROST A., *Douze leçons sur l'histoire*, Seuil, 1996; PROST A., « Une histoire urgente: le temps présent des villes », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999, pp. 121-126.
7. CHEVALIER L., *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Perrin, 2002 (1958); RUSTENHOLZ A., *Paris ouvrier. Des sublimes aux camarades*, Parigramme, 2003.
8. CLAUDE V., *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*, Parenthèses, 2006; HORNE J., *Le Musée social. Aux origines de l'Etat-providence*, Belin, 2004; TOPALOV C. (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Editions de l'EHESS, 1999.
9. DUBY G. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, t. 4, *La ville de l'âge industriel*, Seuil, 1983; MENJOT D., PINOL J.-L. (dir.), *Enjeux et expressions de la politique municipale (XII-XX^e siècles)*, L'Harmattan, 1997.
10. MARGAIRAZ M., DARD O. (coord.), « Le service public, l'économie, la République (1780-1960) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 52-3, juillet-septembre 2005, pp. 5-9.
11. Le principe de l'élection est remis en cause sous le régime de Vichy. AGULHON M., GIRARD L., ROBERT J.-L., SERMAN W. (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Publications de la Sorbonne, 1986; RAULT M., *Conseiller municipal sous Vichy. Le cas du département de la Seine, 1941-1944*, maîtrise d'histoire, univ. Paris 1, 1989.
12. FARGE R., *Étude sur la dette communale*, Léon Barnéoud et Compagnie, 1899; MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Situation financière des communes*, Imprimerie administrative, 1938; *L'Aide financière du district aux collectivités de la région parisienne 1962-1967*, Imprimerie municipale, 1968.
13. FOUGÈRE L., MACHELON J.-P., MONNIER F. (dir.), *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, PUF, 2002; DELORME R., ANDRÉ C., *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, Seuil, 1983.

14. BACQUÉ M.-H., SINTOMER Y., « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, avril-juin 2001, 42-2, pp. 217-249.
15. BLOCH L., *Conseillers et maires de la Seine*, C. Marpon & E. Flammarion éditeurs, 1889.
16. BERSTEIN S., RUDELLE O. (dir.), *Le modèle républicain*, PUF, 1992; BERSTEIN S. (dir.), *Les cultures politiques en France*, Seuil, 1999.
17. BELLANGER E., « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », in GIRAULT J. (dir.), *Des communistes en France (années 1920-années 1960)*, Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 293-317.
18. Sur la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, lire l'ouvrage-témoignage: HUREAUX R., *Les nouveaux fédéraux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004.
19. BRAUDEL F., *Grammaire des civilisations, Le Monde actuel, histoire et civilisations*, Arthaud, 1987 (1963), pp. 49-60.
20. BASDEVANT-GAUDEMET B., *La commission de décentralisation de 1870. Contribution à l'étude de la décentralisation en France au XIX^e siècle*, PUF, 1973.
21. MAREC Y. (dir.), *Villes en crise? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (XVIII^e-XX^e siècle)*, Créaphis, 2005; « Les crises de la banlieue aux XIX^e et XX^e siècles. Emploi et résidence », *Villes en parallèle*, n° 11, octobre 1986; « Ville en crise? », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 64, octobre-décembre 1999.
22. GIRAULT J. (dir.), *Sur l'implantation du parti communiste français dans l'entre-deux-guerres*, Editions sociales, 1977; HINCKER F., « Les hommes contre », in SPIRE A. (dir.), *La culture des camarades. D'Eluard à Pif le chien où en est la culture communiste?*, Autrement, n° 78, 1986, pp. 16-22 & THIBAUD P., « Le communisme municipal », *Esprit*, n° 10, octobre 1966, pp. 413-422.
23. ROSANVALLON P., *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Seuil, 2004, p. 374.
24. CROZIER M., THOENIG J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1, janvier 1975, pp. 3-32; GRÉMON P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976; WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 3, 1966, pp. 249-275.
25. BELLANGER E., *Administrer la « banlieue municipale »: activité municipale, intercommunalité, pouvoir municipal, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, thèse d'histoire, Univ. Paris 8, 2004.
26. ELIAS N., *La société des individus*, Fayard, 1997 (1939).
27. ROUBAN L., *Le pouvoir anonyme, les mutations de l'Etat à la française*, Presses de la FNSP, 1994, pp. 62-78.
28. Ozouf M., « Préface », in Chanet J.-F., *L'école républicaine et les petites patries*, Aubier, 1996, pp. 14-15.
29. ROSANVALLON P., *Le modèle politique français, op. cit.*, pp. 360-375.
30. FOURCAUT A., BELLANGER E., FLONNEAU M. (dir.), *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités, Historiographie, anthropologie, chronologie, 1788-2006*, Créaphis, 2007.
31. LAZAR M., *Le communisme, une passion française*, Perrin, 2002. L'expression « clochermerle » est popularisée en 1934 avec la publication du livre à succès de Gabriel Chevallier.
32. BELLANGER E., « "Je t'aime contraint et forcé". Des maires, des amicales, des syndicats et une préfecture en banlieue parisienne (1880-1950) », in TARTAKOWSKY D., TÉTARD F. (dir.), *Syndicats et associations en France. Concurrency ou complémentarité?*, PUR, 2006, pp. 129-137.
33. AGULHON M., *Les métamorphoses de Marianne. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Flammarion, 2001, p. 173.
34. PICARD D., *Politesse, savoir-vivre et relations sociales*, PUF, 1998.
35. FOURCAUT A. (dir.), *Banlieue rouge, 1920-1960. Années Thorez, années Gabin: archétype du populaire, banc d'essai des modernités*, Autrement, 1992; CORBIN A., GÉRÔME N., TARTAKOWSKY D. (dir.), *Les usages politiques des fêtes aux XIX^e-XX^e siècles*, Publications de la Sorbonne, 1994.
36. AGULHON M., *La République*, Hachette, 1990; GARRIGOU A., *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Presses de la FNSP, 1992; IHL O., *La fête républicaine*, Gallimard, 1996; OFFERLÉ M., « Mobilisation électorale et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain français à la fin du XIX^e siècle », in GAXIE D. (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Presses de la FNSP, 1985, pp. 149-174; ROUSSELIER-FRABOULET D., « La Seine », in BUTON P., GUILLON J.-M. (dir.), *Les pouvoirs en France à la Libération*, Belin, 1994, pp. 248-268

37. AHRWEILER H., « Histoire et psychanalyse », in *Construire L'histoire*, PUF, 1998, pp. 63-76.; RONCAYOLO M., « La ville est toujours la ville de quelqu'un », in *De la ville et du citoyen*, Editions Parenthèses, 2003, pp. 52-73.
38. LAVABRE M.-C., *Le fil rouge. Sociologie de la mémoire communiste*, Presses de la FNSP, 1994; PUDAL B., *Prendre parti. Pour une sociologie historique du PCF*, Presses de la FNSP, 1989.
39. MURARD L., ZYLBERMAN P., *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée (1870-1918)*, Fayard, 1996, pp. 124, 138.
40. AUBRUN J., « Modernisation et technicité. Peut-on parler d'une professionnalisation des édiles en Europe au tournant du siècle? », *Histoire et sociétés, Revue européenne d'histoire sociale*, n° 12, 2004; BELLANGER E., « 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*, n° 12, 2005, pp. 79-95.
41. GUILLAUME P., « L'assistance entre Etat et collectivités locales en France au XIX^e siècle », *Sociologie santé*, n° 11, 1994, pp. 31-44; LE BAS A., « Des piscines et des villes: genèse et développement d'un équipement de loisir », *Histoire urbaine*, juin 2000, pp. 145-162.
42. *Le Triomphe des mairies. Grands décors républicains à Paris 1870-1914*, Musée du Petit Palais, 1986.
43. DUMONS B., POLLET G., « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Eclairage sur une sociogenèse de l'Etat contemporain », *Politix*, 53, mars 2001, pp. 15-32; LEFEBVRE R., « Ce que le municipalisme fait au socialisme. Eléments de réponse à partir du cas de Roubaix », in GIRAULT J. (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle*, Publications de la Sorbonne, 2001, pp. 123-141; PAYRE R., *Une Science Communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS éditions, 2007.
44. Cet ouvrage prolonge deux journées d'études organisées en décembre 2002 à l'initiative de l'association Histoire et Mémoire Ouvrière en Seine-Saint-Denis (AHMO) et du service des archives municipales de la ville de Pantin, avec le soutien des archives départementales de la Seine-Saint-Denis, de la délégation première couronne du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), du conseil général de la Seine-Saint-Denis et de la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) de l'Île-de-France.
45. SAWICKI F., « L'apport de la monographie à l'étude du socialisme municipal », in GIRAULT J. (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle, op. cit.*, pp. 23-33.
46. VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. L'Etat et les collectivités locales (1960-2005)*, Manuscrit.com, 2005.
47. FOURCAUT A., BELLANGER E., FLONNEAU M. (dir.), *Paris/Banlieues...*, *op. cit.*; BELLANGER E., *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9 - 3 »...*, *op. cit.*
48. PISTRE N., *L'implantation des gaullistes dans la Seine banlieue sous la Quatrième République*, thèse de doctorat d'histoire, Univ. Paris Sorbonne-Paris IV, 2007.
49. GIRAULT J., « À la conquête de la banlieue ouvrière », in GIRAULT J. (dir.), *Seine-Saint-Denis, chantiers et mémoires*, Autrement, 1998, pp. 136-149.
50. DUPUY C., *Un bastion communiste de la banlieue parisienne: Gennevilliers, années 1920-début des années 1970*, thèse de doctorat, Univ. Paris 13, 2004.
51. COMBEAU Y., NIVET P., *Histoire politique de Paris au XX^e siècle*, PUF, 2000; NIVET P., *Le conseil municipal de Paris de 1944 à 1977*, Publications de la Sorbonne, 1994.
52. AUBRUN J., *La ville des élites locales. Pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, thèse de doctorat, Univ. Lyon-II Louis Lumière, 2004.
53. ALBERT M.-C., « Les politiques municipales d'assistance dans la Région de Poitiers de 1939 à 1945 », in MAREC Y. (dir.), *Villes en crise?... op. cit.*, pp. 493-511.
54. POURTOUT B., *La loi Loucheur (1928-1939)*, maîtrise (M. Lescure dir.), Univ. Paris X-Nanterre, 2006.
55. Citation extraite de la contribution de Loïc Vadelorge.
56. « Emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004 », *INSEE première*, n° 1091, juillet 2006.
57. BARUGH M.-O., DUCLERT V. (dir.), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, La Découverte, 2000.
58. Nos deux communications aux journées d'études de décembre 2002 ont été rassemblées en une seule contribution.
59. SIWEK-POUYDESSEAU J., *Les syndicats des fonctions publiques au XX^e siècle*, Berger-Levrault, 2001.

