

CHAPITRE 2

LA COMMUNE EN RÉPUBLIQUE : LES AFFAIRES COMMUNALES AU PRISME DU POSITIVISME RÉPUBLICAIN

Érigé sur des principes révolutionnaires, rationalisé par Napoléon et amendé jusqu'à la loi de 1884, le statut communal français relie, à travers l'épaisseur d'un siècle, les hommes de 1789 à ceux de la III^e République. Entre les deux époques et leurs acteurs respectifs, les passerelles sont nombreuses et bien établies dans des domaines essentiels tels que les libertés publiques ou le rôle de l'État¹. Les communes et le sort que leur réserva la République n'est donc qu'un

¹ R. Szramkiewicz, J. Bouineau, *Histoire des institutions, 1750-1914, Droit et société en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre Mondiale*, Paris, Litec, 1989. Voir notamment « L'esprit des lois de la République » p. 519-557 dont on a extrait ces éléments significatifs : « La III^e République met en application ce que la Révolution avait conçu. C'est la phase active qui suit la phase inspiratrice. Car à la fin du XIX^e siècle, il existe une réalité des mœurs et des usages qui n'est pas celle de la fin du XVIII^e siècle : le pouvoir, légitime, peut orienter la législation dans le sens qu'il désire », c'est-à-dire imposer la République et sa devise trinitaire sur le plan de la législation d'État et assurer l'« idéal individualiste » au plan de la législation civile. p. 519.

fil conducteur parmi bien d'autres entre les deux mondes. Cette filiation est d'abord intellectuelle.

Les grandes figures républicaines qui peuvent prétendre au statut de fondateur comme J. Ferry, E. Littré ou Ch. Renouvier ont été imprégnées dans leur enfance par les idées des Lumières et ont authentiquement célébré la Révolution. De multiples éléments témoignent de cette imprégnation précoce tels que les prénoms républicains (Maximilien-Paul-Émile pour Littré), le souvenir de grands-pères conventionnels (pour Renouvier et Littré), ou l'apprentissage de la lecture dans *Le Siècle* ou *Le National* (pour Ferry)². De cet apprentissage naîtra un véritable attachement de ces grands républicains aux principes révolutionnaires de 1789 et à leurs fondements « philosophiques »³.

De cet héritage, ils tireront une croyance, une méthode et un projet. La croyance, c'est celle de l'explication possible du monde sans le secours d'une transcendance, par le seul exercice rigoureux de la raison. La méthode correspond à l'analyse cartésienne que Newton avait si bien appuyée sur « le sol ferme de l'expérience »⁴. Enfin, le projet consiste à faire de l'Histoire une quête consciente et universelle des peuples vers la liberté et le progrès.

Frottés aux rugosités de l'action politique et aux exigences de l'urgence, ces principes subiront certes des accommodements, mais c'est ailleurs qu'il faut chercher les raisons de leur évolution. S'ils ont été éduqués à la lumière du XVIII^e siècle, les républicains découvrent dans leur siècle une philosophie nouvelle à laquelle ils adhéreront

² M. Ozouf, « Entre l'esprit des Lumières et la lettre positiviste : les républicains sous l'Empire » in F. Furet, M. Ozouf (dir.), *L'avènement du siècle républicain*, Paris, Gallimard, 1993, p. 416.

³ Au sens donné à cet adjectif au XVIII^e siècle lorsque d'Alembert le qualifiait de « siècle de la philosophie » dans un ouvrage au titre évocateur, *Essai sur les Eléments de Philosophie ou sur les Principes des Connaissances humaines. Mélanges de Littérature, d'Histoire et de Philosophie*, éd. Châtelain, Amsterdam, 1759, cité par E. Cassirer, *op. cit.*, p. 40.

⁴ P. Quillet, « Présentation », E. Cassirer, *op. cit.*, p. 23.

avec enthousiasme : le positivisme. Fille capricieuse des Lumières, la philosophie d'A. Comte, à la fois, s'en réclame et s'en distingue. Il s'agira donc pour les républicains d'assumer ce double héritage, soit par un compromis contradictoire, soit par une fidélité sélective. Éloignés du pouvoir, dans l'opposition au Second Empire, ils trouveront dans le comtisme un moyen de penser leurs défaites sans défaitisme et dans la cohérence.

Effectivement, nul défaitisme ne doit être de mise car, selon Comte, l'histoire résulte d'abord d'elle-même, de sa dynamique propre dans laquelle l'action des hommes compte peu. Le comtisme est, en politique, une école de patience.

La cohérence est assurée par cette même philosophie déterministe de l'histoire qui conçoit le déroulement historique comme tendu vers la réalisation de l'âge positif inaugurant le bonheur de l'humanité. L'histoire a un sens inéluctable : celui du progrès. Cette inspiration ne manquera pas d'influencer les républicains une fois au pouvoir. Ils y trouveront une « foi »⁵, faute de pouvoir puiser dans cette philosophie – dans sa première formulation au moins – les vertus de l'action et du volontarisme, c'est-à-dire toutes les orientations que requerrait une époque de construction. C'est dans ce contexte philosophique et idéologique que s'inscrit, avec la loi du 5 avril 1884, l'évolution du statut municipal.

Il faudra donc s'intéresser successivement à l'influence du positivisme sous la III^e République (1) pour voir ensuite dans quelle mesure le statut communal défini en 1884 en est imprégné (2). La fin du XIX^e siècle étant marquée à la fois par une domination des représentations scientifiques du monde et par l'institutionnalisation de la science dans le cadre de ce que J.-L. Le Moigne appelle un « contrat social épistémologique », il conviendra de montrer que les fondements cognitifs du statut communal en portent la trace (3).

⁵ G. Dupeux « La III^e République, 1871-1914 », G. Duby (dir.), *Histoire de la France de 1852 à nos jours*, Paris, Larousse, 1972, p. 129.

1. De l'influence du positivisme sous la III^e République : le contexte philosophique et idéologique

Du positivisme au scientisme, la III^e République porte l'empreinte de l'influence sociale de la science et des idéologies qui lui sont associées.

1) Les vecteurs de diffusion du positivisme

L'adhésion intellectuelle de nombreux républicains au positivisme n'est pas vraiment discutée⁶. Elle s'exprime manifestement à travers leurs déclarations⁷ ou leurs publications⁸ et, c'est notre hypothèse, à travers leur politique communale. La diffusion de cette philosophie trouve dans les loges maçonniques des relais d'importance.

De 10 000 à la fin du Second Empire, le nombre des membres des trois grandes loges – le Grand Orient de France, le Rite écossais et la Grande Loge de France – atteint 32 000 en 1908⁹. Devenue rationaliste en 1865, la franc-maçonnerie accueillera en nombre les cadres du parti républicain dont, entre autres, J. Ferry, L. Gambetta, ou E. Combes. Si elle est l'objet d'une violente campagne demandant son interdiction de la part des autorités conservatrices et de l'Église en 1877, c'est qu'elle constitue ce que certains ont appelé l'« Église de la République »¹⁰.

⁶ À l'exception de certains historiens comme R. Girardet qui sont très réticents à l'égard de l'image de chefs républicains mus par des interrogations « de caractère conceptuel » in *Les opportunistes*, Paris, éd. MSH, 1991.

⁷ Ainsi J. Ferry, au moment d'entrer en maçonnerie, dans la loge Clémentine Amitié, déclarait-il : « Ayant à faire une confession intellectuelle devant ceux qui veulent bien m'admettre parmi leurs frères, je déclare adhérer aux principes de philosophie morale que j'ai trouvés, il y a une quinzaine d'années, dans les livres du fondateur de la Philosophie positive » in L. Legrand, *L'influence du positivisme dans l'œuvre scolaire de Jules Ferry*, Paris, Marcel Rivière, 1961.

⁸ Par exemple *Conservation, Révolution, Positivisme* d'É. Littré ou ses contributions à la revue *La philosophie positive*.

⁹ R. Szramkiewicz, J. Bouineau, *op. cit.*, p. 489.

¹⁰ *Idem*.

Son enseignement, fortement inspiré par le positivisme, relayé par d'autres organisations comme les sociétés de libre pensée ou la ligue de l'enseignement, se voulait progressiste, laïc et républicain. Elle se trouve de plus à l'origine de la création de la ligue d'action républicaine qui donnera naissance en 1901 au « parti républicain, radical et radical-socialiste » dont le philosophe Alain, disciple de Comte, se fera plus tard le théoricien dans ses *Propos : Éléments d'une doctrine radicale* publiés en 1925. Cette philosophie qui se diffuse est l'héritière des Lumières.

2) Comte et les Lumières

Le positivisme s'inscrit clairement dans un mouvement profond impulsé par R. Descartes et les Lumières¹¹. Du premier, Comte retiendra la méthode, c'est-à-dire la démarche analytique et la reconnaissance des mathématiques comme le modèle et le langage de la rationalité des phénomènes. Des secondes, il conservera notamment l'idée que les domaines politique et social relèvent de l'analyse scientifique et peuvent faire l'objet de politiques rationnelles. Des éléments rapprochent donc indiscutablement les deux philosophies, mais d'autres les éloignent.

Ainsi a-t-on, comme le souligne M. Ozouf, « d'un côté l'esprit des Lumières qui place les droits avant l'histoire, de l'autre la lettre positiviste, qui montre les droits issus de l'histoire »¹² ; elle va même jusqu'à affirmer qu'il s'agit de « deux traditions incompatibles. »¹³ De fait, la différence est sensible sur l'appréciation de l'Ancien Régime. Les révolutionnaires condamnent, au nom de la raison, un monde marqué par l'obscurantisme, alors qu'A. Comte ne veut y voir qu'une phase nécessaire d'une marche inéluctable de la société vers l'âge positif. Position de principe au nom de la raison d'une part, volonté de s'en tenir aux faits et d'y lire les voies qu'emprunte l'évolution

¹¹ A. Fouillée, *Le mouvement positiviste et la conception sociologique du monde*, Paris, A. Alcan, 1896, p. 2.

¹² M. Ozouf, *op. cit.*, p. 416.

¹³ *Ibid.*, p. 417.

d'autre part, la différence est nette. Elle se doublerait, selon Maurras, d'une inégale rigueur du raisonnement.

En effet, Maurras opposait la rigueur mathématique et l'attention aux faits de Comte qui « ayant toute sa vie professé les mathématiques traitait déductivement toutes matières »¹⁴ à la médiocre abstraction des « gens du XVII^e qui eurent le droit de raisonner peu et fort mal tout en invoquant la raison »¹⁵. Mais l'attachement de Maurras à Comte relève du contresens. Il admirait, comme l'écrit R. Aron, « le doctrinaire de l'organisation, de l'autorité et d'un pouvoir spirituel rénové »¹⁶. Or, s'il y a chez Comte un respect de la tradition, c'est dans la mesure où chaque époque recèle en elle les voies de son propre dépassement. Cette tradition ne tire pas son autorité, comme chez les contre-révolutionnaires, « du pouvoir propre de ce qui a duré mais de sa capacité à dessiner le futur nécessaire »¹⁷.

En fait, ce qui rapproche beaucoup Comte des Lumières, c'est une perspective commune. Comte et les penseurs du XVIII^e siècle participent de ce grand mouvement de l'*Aufklärung*¹⁸ qui permet d'envisager l'émancipation de l'homme et la conquête de la nature sous les auspices de la science.

3) L'hégémonie de la science

Déjà à l'œuvre durant la Révolution, une congruence évidente entre l'explication scientifique du monde et l'instauration d'un ordre politique nouveau se manifeste sous la III^e République. Réalisant une sorte d'accomplissement ultime de la dynamique culturelle initiée par les Lumières, elle y ajoute le rejet de la religion et l'anticléricalisme

¹⁴ Ch. Maurras, *L'ordre et le désordre. Les « Idées positives » et la Révolution*, Paris, Éditions Self, 1948, p. 8.

¹⁵ *Ibid.*, p. 38.

¹⁶ R. Aron, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, TEL, Gallimard, 1967, p. 92.

¹⁷ M. Ozouf, *op. cit.*, p. 433.

¹⁸ Terme allemand qualifiant les Lumières, littéralement : illumination, éclaircissement, clarification.

militant¹⁹. Depuis le XVIII^e siècle, la raison avait rompu avec la tutelle de la religion et la science avait laïcisé la connaissance en définissant de manière autonome son propre espace de validité. Ce processus sociocognitif, fondant la connaissance sur un « dialogue permanent » entre le rationalisme et l'expérience que G. Bachelard appela le « rationalisme appliqué » et qu'on nomme la science, a constitué un formidable vecteur de changement des représentations.

Depuis la formation d'une véritable communauté scientifique à la fin du XVIII^e siècle²⁰, le savoir des sciences acquiert une position hégémonique dans la production du savoir légitime auprès des élites intellectuelles – ingénieurs, savants, administrateurs –. Cette hégémonie résulte autant de l'argument pragmatique que de l'incitation politique. La technique, fille concrète de la science, avec son cortège de réalisations spectaculaires – que l'on songe aux chemins de fer²¹ – fit beaucoup pour asseoir la suprématie de la

¹⁹ Notamment sous les gouvernements dirigés par le radical E. Combes dont ses détracteurs ont pu dire, non sans humour, qu'il était « un petit bourgeois provincial, résolument conservateur, mû par un petit nombre d'idées fixes et dont la pensée se meut à l'aise dans le cadre de l'arrondissement » cité par G. Dupeux, *op. cit.*, p. 129.

²⁰ N. et J. Dhombres, *Naissance d'un nouveau pouvoir, science et savants en France, 1793-1824*, Paris, Payot, 1989 et J. Dhombres, « Le cas de la communauté scientifique française entre 1787 et 1815 », R. Boudon et R. Clavelin (dir.), *Le relativisme est-il résistible ?*, Paris, PUF, 1994.

²¹ Mais il est bien d'autres « réussites » techniques telles que la liquéfaction du gaz, l'industrie du froid, la télégraphie sans fil, les découvertes en matière de radioactivité ou la « révolution » pasteurienne (antisepsie, aseptie et vaccinations). Plus généralement, P. Thibault témoigne du changement au village : « Imaginons quel pouvait être l'état des gens qui, nés aux environs de 1830 dans un pays sans routes, sans commerce, dans une campagne surpeuplée et misérable, voyaient, en 1885 ou 1890, des routes nombreuses et sûres, une gare de chemin de fer toute proche, des maisons claires et un pays où venait l'aisance [...]. Le ciel tout proche qui les écrasait s'était élevé. Ils rêvaient pour eux-mêmes, et surtout pour leurs enfants, d'un avenir meilleur encore, de progrès infinis ». P. Thibault, *1848-1914, L'ascension d'un peuple : mon village, ses hommes, ses routes, son école*, Paris, Delagrave, 1945.

connaissance scientifique. Mais, la stratégie politique d'un pouvoir à la recherche d'abord d'une légitimité nouvelle, puis d'un projet, créa les conditions de la reconnaissance et du développement scientifiques.

Le « monde désenchanté », le réel démythifié et les dogmes religieux expulsés hors du monde physique pour devenir de simples métaphysiques parmi d'autres, le processus de rationalisation était bien engagé avec le développement de marché et de l'État moderne²². L'anticléricalisme était l'aboutissement, accéléré par les conditions politiques du moment, de cette dynamique de substitution de la tradition par la modernité. Elle déboucha, dans le contexte français, sur le positivisme et le scientisme qui n'allèrent pas sans paradoxe.

4) Du positivisme au scientisme

Du positivisme au scientisme, la III^e République adopte les représentations scientifiques du monde.

a) *Du positivisme...*

« Toute proposition qui n'est pas strictement réductible à la simple énonciation d'un fait ou particulier ou général ne peut offrir aucun sens réel et intelligible ». Par cette forte phrase extraite du *Discours sur l'esprit positif*, Comte résume l'affirmation centrale du positivisme. Toute science met en œuvre les actes de la méthode scientifique : l'observation des faits, la construction puis la vérification d'hypothèses²³. Dès lors, pour Comte, le syntagme science positive est un pléonasme dans la mesure où il n'est de science que positive. On sait que le jeune polytechnicien établit une classification des disciplines intellectuelles²⁴ selon la chronologie de leur accession au

²² Ainsi que l'a montré M. Weber.

²³ G. Bachelard, « *Le rationalisme appliqué* », Paris, PUF, col. Quadrige, 1994 (1949), p. 5.

²⁴ A. Comte, *Tableau synoptique des sciences, Cours de philosophie positive*, Paris, Herman, 1975 (1^{ère} éd. 1830).

mode de pensée positif, intimement liée à la fameuse loi des trois états. L'esprit et la méthode positifs sont appelés, à l'image de la raison des Lumières, à s'imposer partout, des domaines de connaissance les plus simples aux plus complexes. Cette succession des étapes théologique, métaphysique et scientifique ou positive caractérise non seulement « l'état de civilisation » et le mode de connaissance qui lui est associé, c'est-à-dire le niveau culturel et cognitif, mais aussi « l'état social » des sociétés. Pour Comte, « l'état social » d'une société dépend de son « état de civilisation » dont il n'est que la traduction juridique et institutionnelle. On peut donc, selon le père du positivisme, lire dans les institutions, y compris locales, les marques de l'influence des représentations de l'époque.

L'instauration de l'âge positif dans les sociétés ne résulte pas des « combinaisons politiques pour le perfectionnement de l'ordre social » mises en œuvre par les hommes et auxquelles ils prêtent naïvement « une puissance illimitée », mais des « impulsions de l'espèce humaine » qui font « que la civilisation est assujettie à une marche déterminée et invariable »²⁵. Dès lors, les hommes doivent s'attacher à connaître ces « lois naturelles » pour y conformer leurs actions. En effet, si « l'évolution fondamentale de l'humanité est nécessairement spontanée, l'exacte appréciation de sa marche naturelle peut seule nous fournir la base générale d'une sage intervention »²⁶. En fait, hâter ou retarder la survenue nécessaire de l'âge positif, c'est là l'horizon limité des actions humaines. Éloge de la nécessité et atrophie du projet, le positivisme comtien réduit la politique, devenue positive, à une simple connaissance instrumentale inféodée à la « physique sociale »²⁷, baptisée sociologie en 1839²⁸.

²⁵ A. Comte, *op. cit.*, p. 91.

²⁶ A. Comte, *Synthèse de politique positive*, t. 1, p. 8, cité par F.-P. Bénéoit, *Histoire des idées politiques depuis la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Les cours de droit, 1972, p. 169.

²⁷ Terme qu' A. Comte emprunte à Saint-Simon dont il fut le secrétaire de 1817 à 1826.

²⁸ A. Comte, *Cours de philosophie positive*, Paris, Herman, 1975, t. 2, p. 88.

Avec la sociologie, science positive de la société et plus généralement de l'espèce humaine²⁹, les hommes prennent connaissance des lois générales et naturelles qui président à leur vie sociale et politique. Ils dépassent ainsi les connaissances extrascientifiques qui sont renvoyées aux âges nécessaires mais infantiles de la pensée, l'âge théologique avec son cortège d'idées surnaturelles et l'âge métaphysique avec ses pures abstractions. Au pouvoir des prêtres et des légistes doit succéder celui des savants. En réalité, le positivisme comtien est sociologique, mais plus encore sociocratique³⁰ : il ouvre la voie à une politique positive abordant le thème de l'autonomie locale.

Envisageant la mise en œuvre d'une « politique provisoire » capable de préparer la transition vers « le régime positif définitif », Comte décrit un régime uniquement chargé d'assurer la liberté et l'« ordre public ». Cet « ordre public » doit s'exercer par la prépondérance du pouvoir central et la réduction du pouvoir local inapte à évaluer les besoins essentiels de la société. Seul le pouvoir central peut être l'« autorité tutélaire » de la « pleine liberté philosophique »³¹. Ce pouvoir doit être dévolu au prolétariat, la seule classe qui, ayant toujours été écartée du gouvernement, peut assimiler, avec le concours des philosophes et des savants, la nouvelle philosophie positiviste. Ces conceptions changeront dans son dernier ouvrage, *Appel aux conservateurs*, paru en 1855.

En effet, avec ce livre, Comte procède à une véritable réorientation de son système philosophique. Il distingue dorénavant « deux vies successives » dans l'espèce humaine : la première où, nous l'avons vu, l'histoire résulte de forces spontanées et la seconde, où les hommes, instruits par la connaissance des lois précédentes, peuvent

²⁹ R. Aron, *op. cit.*, p. 83.

³⁰ Il deviendra « sociolâtrique » avec le catéchisme positiviste de la religion de l'humanité comme l'indique Comte lui-même dans son *Discours préliminaire, Système de politique positive*, Paris, société positiviste, 1929.

³¹ A. Comte, *Discours*, *op. cit.*, p. 123-126.

modifier le cours des choses. Il reconnaît donc, de manière inédite et non sans nuances, les vertus d'un certain volontarisme dans le cadre duquel il traite des rapports entre l'État et les autorités locales. Craignant que la concentration du pouvoir dans la métropole parisienne ne risque d'engendrer dans les provinces un rejet du nouvel âge positif qu'elle incarne, il préconise de diminuer graduellement la centralisation et de réaliser une « décomposition politique » de l'État³². Il s'agirait, en l'occurrence, de diviser la France en dix-sept « intendances » et, en généralisant, de décomposer les grandes nationalités occidentales, qualifiées d'« exorbitantes », en une soixantaine de petites républiques.

Ce second Comte³³, bien que tardif, sera retenu par les républicains en raison de sa réhabilitation relative du volontarisme à laquelle il procède. Il est aussi plus conforme aux idées « décentralisatrices » de nombre de républicains. Cependant, il est loin d'annihiler le « premier » Comte.

Dans la tradition saint-simonienne, Comte demeure le théoricien du technocratisme moderne qui s'imposa dans l'appareil d'État français – y compris au ministère de l'Intérieur avec les préfets. Ces derniers ont longtemps porté sur les communes et leurs dirigeants le regard de la supériorité que confèrent le savoir et la science sur l'ignorance. La conscience aiguë d'incarner un intérêt général défini conformément à la science représente bien cette orientation technocratique de l'État.

Avec Comte, l'époque se fait scientifique.

b) Au scientisme

Par un provocateur « le monde est aujourd'hui sans mystère » inscrit à la première ligne de son ouvrage *Origines de l'alchimie*, Marcellin Berthelot, chimiste de renom, témoignait d'une belle foi scientifique. Une science conquérante, appelée à découvrir l'intégralité

³² A. Comte, *Appel aux conservateurs*, p. 119-121.

³³ Distinction discutée par M. Ozouf, *op. cit.*, p. 415-440.

du monde, travaillait au « bonheur et au bien-être » de l'humanité. Cette idée, présente dans l'évolutionnisme comtien³⁴, est défendue par le républicanisme de la III^e République comme le montre aussi bien la lecture des manuels scolaires³⁵ de l'époque que la reconnaissance officielle dont jouissent de grandes figures du scientisme comme M. Berthelot ou E. Renan³⁶. Ainsi, le premier, à côté d'une carrière académique remplie d'honneurs, a-t-il été appelé au gouvernement, notamment à la tête du ministère de l'Instruction publique où il s'est attaché à développer l'enseignement et le potentiel scientifiques du pays.

En fait, toutes les familles politiques françaises, « des monarchistes aux guesdistes »³⁷, sont marquées, à la fin du XIX^e siècle, par le scientisme, de même que la bourgeoisie plus généralement. De par sa formation classique, cette dernière avait adopté le rationalisme, pour lequel « la dignité de l'homme réside exclusivement dans sa raison »³⁸, puis le positivisme scientifique, devenu l'idéologie officielle du régime.

Certes, des éléments de contestation de cette idéologie apparaissent de l'intérieur même des disciplines scientifiques avec les découvertes de Rutherford et Bohr sur la structure de la matière, d'Einstein, avec sa théorie de la relativité, ou de Poincaré, en mathématiques, qui brouillent les représentations classiques et le bel ordonnancement newtonien. La contingence des lois scientifiques, démontrée par

³⁴ Il existe une version pessimiste du positivisme chez Taine (l'homme du peuple est irrationnel), chez certains théoriciens de l'évolution (la crainte de la décadence) ou chez Maurras.

³⁵ G. Bruno, *Le tour de France par deux enfants*, 1877, il s'agissait en fait de Mme A. Fouillée l'auteur cité à la note 11 de ce chapitre.

³⁶ Tous deux nommés au Collège de France, en 1862 pour Renan, en 1865 pour Berthelot, élus à l'Académie française, en 1878 pour Renan et en 1901 pour Berthelot qui compensera ce retard par une admission posthume au Panthéon en 1907.

³⁷ Ph. Joutard, « L'ouverture des connaissances et les mutations culturelles, 1871-1916 », in G. Duby (dir.), *Histoire de la France*, *op. cit.* p. 167.

³⁸ Ph. Joutard, *op. cit.*, p. 166.

Boutroux en 1874, apparaissait ainsi clairement et R. Rolland pouvait déclarer, après les critiques de Bergson, que le positivisme était « l'idéologie de la première révolution industrielle, celle du charbon et de la machine à vapeur³⁹ ». C'était sans compter avec « l'œuvre de civilisation »⁴⁰ de l'école républicaine, grâce à laquelle la science pourrait assurer « à la fois la direction intellectuelle et la direction morale des sociétés »⁴¹. C'est en effet sur ce terrain que l'inspiration positiviste fut la plus forte, mais elle n'a pas manqué d'influencer aussi le statut des communes et leurs rapports concrets avec l'État.

2. L'influence du positivisme scientifique sur le statut des communes ou les fondements politico-idéologiques du statut communal de la IIIe République

Tout comme l'école, la commune est, pour les républicains, une promesse, celle d'une éducation de la population à la démocratie (1). Mais, selon la vision comtienne de l'histoire, ce développement est spontané ; il résulte de l'évolution inéluctable de la société. Il serait dès lors vain de vouloir transformer le monde à l'instar des révolutionnaires ; il faut se contenter d'en pressentir l'évolution et de l'accompagner. À bien des égards, la loi municipale de 1884, dans la seule disposition vraiment nouvelle depuis l'an III qu'elle contient – l'élection du maire –, adopte cette conception endogène et progressive du changement (2). À cette exception près, les fondements idéologiques du statut communal de 1884 demeurent ceux du modèle antérieur (3).

1) « La commune, école de la démocratie ».

La commune et l'école ont partie liée. Certes, toutes les communes sont tenues, depuis 1816, d'entretenir une école et, depuis 1833, de rémunérer un instituteur, mais l'essentiel est ailleurs. La connexion se situe surtout sur un plan symbolique.

³⁹ *Ibid.*, p. 188.

⁴⁰ Selon le terme d' E. Weber, *La fin des terroirs*, Paris, Fayard, 1983.

⁴¹ M. Berthelot, *Science et morale*, Paris, Calmann-Lévy.

Avec l'école, les républicains entendent « instituer »⁴² le citoyen. Pour J. Ferry, l'égalité des droits nécessitait la concrétisation du droit à l'instruction – parachevant ainsi l'œuvre de 1789 –, qui entendait « ne rien attacher aux privilèges de la naissance ». Se distinguant de Condorcet, son principal inspirateur, qui assignait comme but à l'école l'émancipation personnelle des individus, Ferry mettait l'accent sur la dimension collective du projet scolaire. En effet, selon lui, l'homme instruit, tout habité par ses devoirs, pourrait exercer « les fonctions communes » nécessaires à la vie politique moderne. On peut admettre avec M. Ozouf qu'« on est bien dans l'univers positiviste, avec son obsession du désordre social, son souci organisateur et sa volonté d'unification des consciences »⁴³.

Si l'école forme le citoyen, c'est dans la commune qu'il doit faire l'apprentissage de la démocratie⁴⁴, ce dont témoigne par exemple la réponse faite, en 1907 par G. Clemenceau, alors président du Conseil et ministre de l'Intérieur, aux maires démissionnaires du « Midi rouge » en pleine insurrection. Refusant leurs démissions, il leur déclarait : « C'est sur les vertus civiques de chacun que la troisième République a entendu fonder l'institution communale. Elle a conféré aux assemblées municipales et aux maires beaucoup de ces droits [...] ». Et il poursuivait : « ces droits nouveaux ont pour corrélation nécessaire de grands devoirs et de lourdes responsabilités. »⁴⁵

La commune forme donc cet espace politique au sein duquel des citoyens « vertueux » exerçant des droits collectifs apprennent la responsabilité liée à la démocratie. Car, avec la III^e République, la commune est devenue une institution démocratique. En effet, si les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel depuis

⁴² Selon la terminologie révolutionnaire qui s'exprime dans le terme « instituteur ».

⁴³ M. Ozouf, *op. cit.*, p. 428. On pourra consulter L. Legrand, *L'influence du positivisme dans l'œuvre scolaire de J. Ferry*, Paris, Éditions Rivière, 1961.

⁴⁴ Dans une perspective très toquevilienne.

⁴⁵ Cité par A. Chandernagor, *Les maires en France. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Fayard, 1993, p. 209.

le décret du 3 juillet 1848, il faut attendre la loi du 28 mars 1882 pour que l'élection du maire par le conseil municipal devienne la règle définitive. Cette reconnaissance démocratique du maire – ardemment souhaitée par tous ceux, monarchistes ou républicains, que sa nomination par le pouvoir central, y compris en dehors du conseil municipal, révoltait – représentait un acte fort, presque fondateur, de cette commune, école de la démocratie. La philosophie générale en est donnée par les termes d'une circulaire de 1878⁴⁶, du ministre de l'Intérieur Marcère, demandant aux préfets de respecter les pouvoirs légitimes des conseils municipaux, qui écrit qu'« il est bon que les électeurs apprennent par leur propre expérience qu'ils ne peuvent se désintéresser des affaires communales [...] » et conclut de manière très significative ainsi : « Et, considérée à ce point de vue, la question de vos rapports avec les maires et avec les conseillers municipaux prend une importance qui surpasse de beaucoup la sphère des intérêts locaux⁴⁷ ; il s'agit avant tout de développer en France le sentiment de la responsabilité individuelle en l'appelant à s'exercer sur le terrain communal, qui est de tous le plus propre à favoriser son activité »⁴⁸.

Des individus devenus citoyens par les vertus de l'école et de la République, ayant fait l'apprentissage de la participation et de la responsabilité politiques dans les communes, pouvaient former une nation démocratique et disciplinée où la politique positive s'appliquerait « nécessairement »⁴⁹. Antichambre démocratique et locale de la nation, la commune y demeure néanmoins clairement subordonnée. La « vraie vie » politique est ailleurs, dans l'espace républicain de la nation.

⁴⁶ De 1871 à 1882, l'élection du maire a été, à plusieurs reprises, votée puis annulée au gré des changements de majorité, fréquents dans cette période de transition. Depuis le 12 mai 1876, elle est alors en vigueur.

⁴⁷ Souligné par P.R.

⁴⁸ A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁹ Dans une perspective comtienne évidemment.

2) La commune dans la continuité.

Cet espace républicain ne saurait connaître le désordre, comme en témoigne la réaction des républicains à l'égard de la Commune de Paris. Et si, par l'élection du maire, l'État reconnaît l'effectivité de l'évolution démocratique des communes durant le XIX^e siècle, il n'est pas prêt à abdiquer sa prééminence.

a) *La Commune de Paris ou le rejet d'un processus révolutionnaire*

Tout autre était le projet des communards. Durant le printemps 1871, ils réagissent de manière insurrectionnelle aux injonctions d'une assemblée majoritairement monarchiste (450 monarchistes contre 225 républicains) qui accepte l'armistice avec la Prusse et décide de s'installer à Versailles. Ils vont mettre leur insurrection au service d'un projet, s'inspirant pour partie de la pensée de Proudhon et se référant au mouvement communal du XII^e siècle. Les communards exerçant un pouvoir de fait réclament la constitution d'un gouvernement républicain mais surtout l'autonomie de toutes les communes de France, l'unité nationale étant préservée par un contrat d'association entre les communes. La répression sanglante menée par Thiers mettra fin à l'utopie communaliste et fédéraliste de la Commune de Paris. Ce retour à l'ordre, cautionné par de nombreux républicains, fixait *manu militari* les limites de l'autonomie communale et la prééminence de l'unité nationale. La ligne était tracée, la République suivrait. Son inspiration positiviste l'y poussait.

En effet, Comte rejette profondément le désordre. Selon lui, depuis la chute de l'Ancien Régime, la société est partagée entre deux mouvements : « l'un de désorganisation, l'autre de réorganisation », le premier « critique », le second « organique ». Cette coexistence est source de crise. Il préconise donc l'abandon des conceptions critiques qui ont servi à abattre les anciennes institutions car, écrit-il, « des machines de guerre ne sauraient, par une étrange métamorphose, devenir subitement des instruments de fondation »⁵⁰. La Commune

⁵⁰ A. Comte, *Système de politique positive, Préface*, Anthropos, t. VII, p. 54 cité par F.-P. Benoît, *Histoire des idées politiques depuis la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Les cours de droit, 1972.

de Paris participe par trop de ce mouvement critique, avec son rejet du pouvoir et sa nature insurrectionnelle, pour qu'elle serve l'avènement de l'âge positif. Bien au contraire, le progrès doit se réaliser dans l'ordre et l'organisation et tendre vers l'unité. Le passé ne saurait être méprisé quel qu'il soit car, tendu vers l'âge positif, il en est comme le produit anticipé.

Ne faut-il pas trouver dans ce type de position l'une des raisons du retard de la réforme municipale envisagée en 1871 mais votée en 1884 ? Sans doute, les incertitudes d'une période de transition institutionnelle comptèrent, mais, pourquoi la réforme départementale fut-elle adoptée dès 1871 ? La commune avait rappelé aux républicains que dans le cadre communal, celui de la ville – notamment la grande – jaillissait, radicale, la contestation populaire de l'ordre. Alors, ne valait-il pas mieux choisir le département dont les représentants, notables ruraux, chérissaient l'ordre et la stabilité à l'abri des dorures préfectorales ? Non, décidément, du passé il ne s'agissait plus de faire table rase. La réforme de la commune tiendrait compte de l'histoire, d'une part celle des modifications institutionnelles déjà opérées et, d'autre part, celle des pratiques effectives que l'institution communale a suscitées. Rappelons quelques éléments de l'une pour mieux nous centrer ensuite sur l'autre.

Le changement s'opère par apprentissage.

b) La reconnaissance des pratiques par l'élection du maire

Le statut communal est caractérisé dans le courant du XIX^e siècle, nous l'avons vu, par une grande dépendance de la commune à l'égard de l'État qui perdurera longtemps. Cette dépendance s'exprime tant dans le régime des compétences, dans le type de légitimité que dans les modalités de contrôle appliquées à la commune. Mais entre les règles et leur application, entre les éléments statutaires et leur mise en œuvre, surgit la vitalité du monde social et la singularité des relations humaines. C'est dans cet espace de la pratique, proprement sociologique, que se lit souvent le sens d'une évolution historique. Les acteurs le reconnaissent volontiers.

Ainsi, s'adressant aux préfets à propos des plaintes qu'il reçoit des élus municipaux concernant la tutelle, le ministre de l'Intérieur Macère constate qu'un « examen attentif des faits me donne lieu à penser que ces plaintes sont motivées bien moins par la législation elle-même que par la manière dont elle est appliquée »⁵¹. Outre la reconnaissance claire d'une réelle latitude des représentants de l'État dans l'exercice de la tutelle, ces écrits ministériels indiquent que cette liberté est alors l'occasion d'un durcissement du contrôle. Mais cette sévérité est celle du maître à l'égard de l'élève. En effet, l'étude de ces relations concrètes révèle la mise en œuvre d'une véritable éducation politico-administrative des représentants communaux par leur autorité de tutelle. Cette éducation, opérée près d'un siècle durant depuis la fondation du régime communal, permettait son aboutissement « normal, logique et nécessaire »⁵², c'est-à-dire l'élection du maire, adoptée en 1882, puis confirmée en 1884. Dans un esprit positiviste, les républicains consacrent ainsi juridiquement une évolution de l'« état de civilisation », des mentalités et des comportements. Ils s'inscrivent, pour l'essentiel, dans la continuité.

Tant en matière de nomination que de tutelle, les pratiques ouvraient la voie à un renforcement de l'autonomie locale.

Le maire de l'an III, jusqu'en 1882, fut très généralement nommé soit par le chef de l'État, auquel il était tenu de prêter serment de fidélité, soit par le préfet. Cette nomination, qui s'accompagne d'un pouvoir de suspension et de destitution, est justifiée par le fait que le maire n'est plus seulement l'homme de la commune ; il est en même temps agent direct du gouvernement. Dès lors, il semble « conforme à la nature des choses qu'un tel fonctionnaire soit nommé par le pouvoir central, dont il est l'agent, bien plus qu'il n'est le gérant des affaires de la commune »⁵³.

⁵¹ Dans la circulaire précitée du 14/01/1878 adressée aux préfets, A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 53.

⁵² Qualificatifs utilisés par J. Ferry à propos de l'école mais qu'on peut appliquer à la commune pour décrire la conception républicaine en la matière, M. Ozouf, *op. cit.*, p. 428.

⁵³ A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 45.

Mais à mesure que le sentiment démocratique se développe, que l'opposition au Second Empire se renforce, la question municipale se fait plus sensible. Les ministres donnent instruction aux préfets de ne recourir aux nominations, en dehors du conseil municipal, qu'à titre exceptionnel.

En 1865, des notables lorrains, relayant d'ailleurs de multiples prises de position – des monarchistes aux républicains –, publient un manifeste intitulé *Projet de décentralisation* qui milite pour l'émancipation des assemblées locales. Ce manifeste, qui devait inaugurer un projet fédéraliste de grande ampleur⁵⁴ visant « la résurrection des Provinces », eut un retentissement considérable dans le débat public. Bien qu'avorté, il alla jusqu'à inquiéter le pouvoir impérial. Enfin, Gambetta témoigne de cette inclination de l'époque quand il déclare qu'un maire nommé par le pouvoir central n'est pas « un maire mais un simple commis du pouvoir exécutif »⁵⁵. Il est particulièrement significatif de noter qu'il argumente en faveur de l'élection du maire en faisant référence à un argument pratique : nommés, les maires sont des sujets « d'opposition et de conflit », des agents « d'irritation » dans les communes. Ce rejet de l'autorité nommée démontre que les communes accèdent à une réelle existence politique. Le constat est clair : « S'il y a, pour toutes les populations, une réforme à laquelle elles soient attachées du fond de l'âme, c'est celle qui assurera la liberté et l'indépendance de la commune » que Gambetta s'engage alors à mettre « en tête de programme de la politique libérale »⁵⁶.

À la vision d'un monde municipal caractérisé par les petites passions et inimitiés locales nécessitant la nomination « rationnelle » d'un maire par le pouvoir central, s'est peu à peu

⁵⁴ P. Rosanvallon, *L'État de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990 ; voir aussi P. Deyon, *Paris et ses provinces*, Paris, A. Colin, 1992.

⁵⁵ L. Gambetta, discours à Avignon, le 9 février 1876, cité par A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 51.

substituée la représentation d'une communauté politique accédant à une certaine maturité et pouvant prétendre légitimement à une plus grande autonomie. Rompant avec les pratiques discutables⁵⁷ du Second Empire, les républicains de 1882, réellement attachés au suffrage universel⁵⁸, adoptent le principe de l'élection des maires. Ce changement institutionnel important apparaît autant comme le résultat prévisible de l'éducation politique du personnel municipal que comme l'application de principes idéologiques. Mais, cette élection ne doit pas faire oublier la stricte subordination à l'égard de l'État que connaît la commune tout au long du XIX^e siècle et que le législateur ne fera qu'amender.

c) La subordination réaffirmée de la commune

Reprenant l'essentiel de la législation antérieure, la loi de 1884 maintient le contrôle du représentant de l'État, tant sur la personne que sur les actes du maire et du conseil municipal. Informé des décisions des communes, juge de leur légalité et de leur opportunité, le préfet demeure tout puissant.

La commune se voit attribuer par la loi une clause de compétence générale, en son article 61, qui dispose que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » mais, le contrôle qu'elle subit reste très étroit.

À bien des égards, les communes étaient administrées par les fonctionnaires des préfetures et des sous-préfetures, sans que la plupart des responsables municipaux s'en plaignent, d'ailleurs. En

⁵⁷ Notamment l'embrigadement politique des maires culminant avec le système des candidatures officielles.

⁵⁸ « Le suffrage universel n'est pas seulement une institution sacrée et souveraine. C'est toute une politique et presque un symbole. Il n'est pas seulement le fait, le droit, la justice, il est aussi l'inévitable. Il est tout le présent, il est tout l'avenir. Le suffrage universel est l'honneur des multitudes, le gage des déshérités, la réconciliation des classes, la vie légale pour tous ». J. Ferry, « La lutte électorale en 1863 », in Robiquet, *Discours et Opinions*, Paris, A. Colin, t. 1, 1893, cité par M. Ozouf, *op. cit.*, p. 415.

fait, les représentants municipaux, très peu préparés au départ au moins, ont fait l'apprentissage de la gestion politico-administrative dans le cadre des relations nouées à l'occasion de la tutelle. Cette dernière s'exerce dans le cadre de rapports interpersonnels, souvent confiants, qui tempèrent la rigueur des textes.

La loi de 1884 pérennise donc la tutelle et son rapporteur, devant la Chambre, la justifie ainsi : « Si l'on considère que les mêmes magistrats – les maires –, revêtus d'une part d'autorité publique, sont élus par la commune et sont les gérants de ses affaires particulières, on ne peut empêcher que ce mélange d'attributions dans la personne de ses mandataires la place dans un certain rapport de subordination à l'égard de l'État »⁵⁹. Leur élection ne saurait dispenser les maires et les communes de la tutelle de l'État, même si, l'expérience et la légitimité venant aux nouveaux édiles municipaux, ils sont en mesure de réduire leur dépendance dans leurs relations concrètes.

La continuité prévaut donc, tant dans les dispositions statutaires que dans leurs fondements idéologiques, de la Révolution à la III^e République.

3) La permanence des sources idéologiques du modèle communal républicain : Le maintien des principes révolutionnaires et leur amendement positiviste

Le statut « républicain » de 1884 retient la plupart des principes que la philosophie des Lumières avait inspirés aux législateurs révolutionnaires. Seul le principe de changement radical est abandonné au profit d'une évolution juridique en continuité avec celle, progressive, des pratiques. Ainsi, l'élection du maire reconnaît la maturation politique de la commune, qui peut constituer de la sorte une véritable école de la démocratie. Cette position est clairement conforme aux préceptes positivistes.

⁵⁹ A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 66.

Les principes de légalité et d'égalité demeurent globalement inchangés. Quant à l'unité, on sait que la III^e République y fut très attachée, mais sur une base plus « organique » que « critique », pour utiliser les termes comtiens. En effet, là où les révolutionnaires unifiaient en détruisant les anciens statuts personnels ou collectifs, les républicains entendaient construire en homogénéisant les « esprits » par l'intermédiaire de l'école et de la commune. La diffusion de l'esprit républicain dans les campagnes françaises manifestait leur succès, un succès scolaire évidemment, mais aussi communal.

En effet, n'étaient-ce pas les communes, à travers leurs maires, que la République avait mobilisées pour sa défense et sa célébration à deux reprises au moins durant cette période ?

En 1889, la menace boulangiste à peine passée, le président Sadi-Carnot réunit les maires de France lors de l'Exposition universelle. À cette occasion il vit, dans la présence de treize mille maires à un gigantesque banquet républicain, le témoignage que la République était la « France même »⁶⁰. Célébrant ensemble la science, la République et la commune, cette réunion fut très représentative de l'idéologie de l'époque. En 1900, c'est le président Loubet qui appellera les quelques vingt mille maires réunis à l'occasion de l'anniversaire de la proclamation de la première République « à un ralliement de combat à la République » en les conviant à « rassembler la nation dont tous ensemble réunis, ils figurent l'unité, dans un grand élan de concorde »⁶¹.

De même, le principe de centralité, en vertu duquel le centre diffuse les lumières de la raison à une périphérie plus ou moins obscurantiste, demeure. Si la tutelle préfectorale l'exprime sur le plan administratif, l'école républicaine n'est pas en reste. N'est-ce pas à l'école que l'on célèbre la capitale, Paris, « image en raccourci de la France » et dont « l'histoire se confond avec celle de notre pays »⁶². Modèle et maître, le centre parisien continue à peser

⁶⁰ A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 206.

⁶¹ *Ibid.*, p. 207.

⁶² Ph. Joutard, *op. cit.*, p. 173.

administrativement et symboliquement sur les communes françaises. Cependant, le thème des libertés communales, notamment développé par Marcère, le rapporteur de la loi, renvoie au principe de l'autosuffisance de la société. Il indique, dans son dernier rapport : « il faut nous garder de faire pénétrer l'esprit de l'an VIII dans nos lois »⁶³. Dès lors, il faut admettre un relatif renforcement de ce principe ainsi révélé par la loi. Le concept de « synthèse républicaine »⁶⁴ de S. Hoffmann révèle aussi cette coexistence entre un État centralisé et un domaine d'action étatique limité. En somme, la III^e République n'a fait qu'amender le statut municipal dont elle a hérité des de 1789 sans régimes révolutionnaires et napoléoniens. Elle réactive l'héritage renoncer à la centralisation napoléonienne. Ses sources idéologiques sont communes, à l'exception du positivisme comtien et de sa conception de l'évolution ainsi que le représente la figure de la page suivante.

Sur le plan cognitif, on constate aussi une continuité. Certes, le positivisme marque une attention plus soutenue aux faits, mais ses apports viennent se greffer sur un noyau dur remontant aux Lumières.

3. De l'« esprit de géométrie » au « contrat social épistémologique » : les fondements cognitifs du modèle communal de 1884

En cette fin du XIX^e siècle, la science investit plus que jamais, sans doute, le champ idéologique et celui des représentations. Elle joue un rôle social. On peut approcher cette insertion de la science dans la société avec le concept de « contrat social épistémologique » de J.-L. Le Moigne. D'inspiration positiviste et cartésienne, ce « contrat social épistémologique » éclaire les fondements cognitifs du statut communal de 1884 (1). Mais, nous verrons aussi qu'il s'accompagne de paradoxes et préside à la formation d'une « conscience technocratique » (2).

⁶³ J. O. , *Documents parlementaires*, 1883, p. 519.

⁶⁴ S. Hoffmann, *Sur la France*, Paris, Seuil, 1976 voir supra note 7 du chapitre 3.

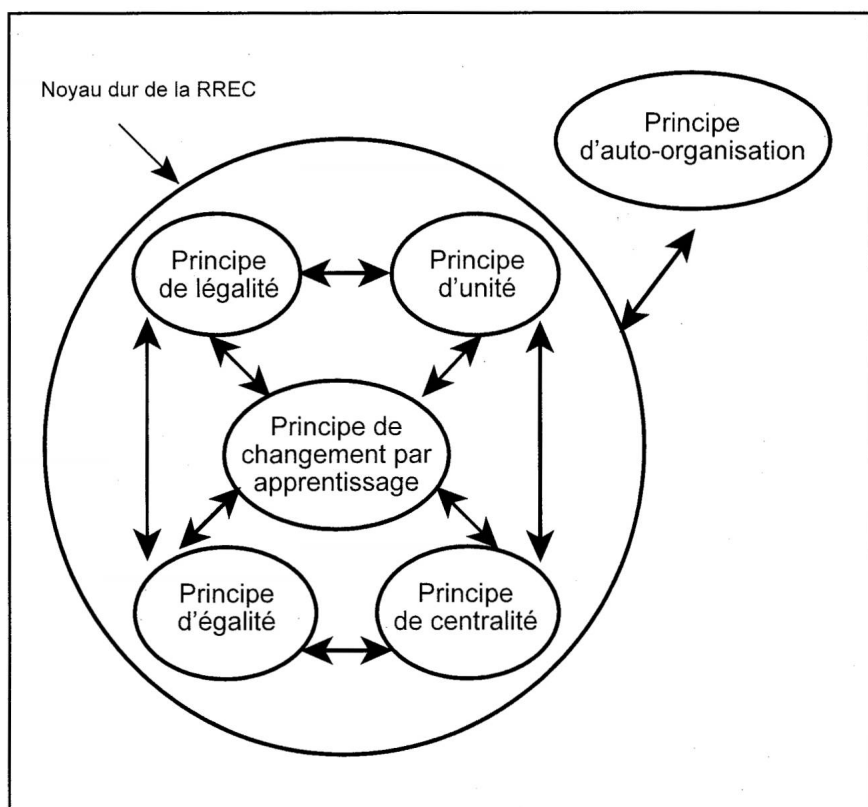


Figure 8 : La cohérence idéologique de la RREC républicaine

- 1) Le « contrat social épistémologique » de nature cartésienne et positiviste

Produit d'une tradition forte, faite de principes démocratiques universalistes et de techniques de gestion administrative, ce statut, largement exporté, a constitué un véritable modèle d'administration communale. Loin du *self government* anglo-saxon héritier d'une histoire empreinte de pragmatisme, le statut communal français fut conçu et largement perçu, par ses contemporains⁶⁵, comme le résultat d'une

⁶⁵ E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 111.

construction rationnelle, abstraite des contingences et devant les soumettre aux impérieuses nécessités du projet national conduit par l'État. Il s'agit bien, à travers les siècles, d'une manifestation institutionnelle de cet « esprit de géométrie »⁶⁶ dont Descartes fut, au XVII^e siècle, le héraut. Mais cet « esprit de géométrie » n'est qu'un des éléments d'un système plus large de représentation qui imprègne encore tant de politiques publiques aujourd'hui. En effet, quand un régime – la République –, recueillant un large assentiment populaire et incarnant le « progrès », exhibe comme idéologie officielle des doctrines – le positivisme et le scientisme – qui travaillent la société en profondeur depuis des décennies, il ne peut en résulter qu'une construction idéologique très forte. Cette construction a de plus été massivement et durablement enseignée par l'école républicaine, dont elle fut l'un des fondements. Cette idéologie s'est manifestée dans de nombreux domaines de l'activité humaine, de la science à la politique notamment. On peut affirmer avec J.-L. Le Moigne qu'elle a engendré, en matière de production scientifique, la création d'un véritable « contrat social épistémologique »⁶⁷ de nature essentiellement « cartésiano-positiviste »⁶⁸ qu'il faut préciser maintenant, tant est forte son influence.

Il s'agit d'un véritable « contrat social » qui définit non seulement la nature de la connaissance scientifique légitime, et donc enseignable, mais aussi son statut dans la société, c'est-à-dire la place de la science parmi les connaissances et celle des scientifiques parmi les citoyens. Il réalise une synthèse entre les préceptes de la démarche analytique définis par Descartes dans le *Discours de la méthode* en 1637 et la définition des sciences positives d'A. Comte. Il est fondé sur une épistémologie ou « étude de la construction des connaissances

⁶⁶ Que Pascal distingue évidemment de « l'esprit de finesse ». On sait que des projets de découpage « rigoureusement géométriques » de découpage territorial ont été défendus tant pour le département que pour la commune.

⁶⁷ J.-L. Le Moigne, *Les épistémologies constructivistes*, Paris, PUF, QSJ, 1955, p. 33.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 7.

valables » qui, même si elle a pu connaître plusieurs variantes, du réalisme d'un B. d'Espagnat au positivisme logique du Cercle de Vienne, peut néanmoins être présentée par un ensemble cohérent de réponses aux questions épistémiques fondamentales : « Qu'est-ce que la connaissance ? (la question gnoséologique). Comment est-elle constituée ? (la question méthodologique). Comment apprécier sa valeur ou sa validité ? (la question éthique) »⁶⁹.

a) *Les hypothèses gnoséologiques*

À l'interrogation sur la nature de la connaissance, les épistémologies positivistes et réalistes qui fondent le « *contrat social épistémologique* » ont répondu, ainsi que l'a montré J.-L. Le Moigne⁷⁰, par deux hypothèses centrales : l'hypothèse ontologique et l'hypothèse déterministe.

L'hypothèse ontologique postule l'existence d'une réalité qu'on peut, plus ou moins facilement, dissocier de l'observateur mais qui, en définitive, lui demeure extérieure. Descartes, dans son premier précepte de la méthode formulant le principe d'objectivité ou d'évidence commune affirmait, au cœur du XVII^e siècle, l'existence d'une indépendance totale entre l'objet et le sujet qui l'étudie. Il faut cependant distinguer ici le réalisme du positivisme.

Dans le cas du réalisme, cette hypothèse de l'extériorité de la réalité est pleinement assumée, même si cette réalité peut demeurer voilée, comme chez B. d'Espagnat⁷¹.

Dans le cas du positivisme, les choses sont moins nettes puisque Comte assigne aux sciences positives non pas directement le dévoilement de la réalité, mais la découverte des lois qui déterminent les faits. Or, les faits relèvent de la seule observation, c'est-à-dire qu'ils « consistent en une relation déterminée entre un

⁶⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁰ J.-L. Le Moigne, *op. cit.*, et *Le constructivisme*, t. 1 *Des fondements*, Paris ESF, 1994 ; t. 2 *Des épistémologies*, Paris, ESF, 1995.

⁷¹ B. d'Espagnat, *Un atome de sagesse. Propos d'un physicien sur le réel voilé*, Paris, Le Seuil, 1982.

objet et un sujet. »⁷² Cette brèche constructiviste, Comte semble la refermer sans détour, selon J.-L. Le Moigne, en écrivant, dans le *Discours sur l'esprit positif* en 1844, que le « mot positif désigne le réel »⁷³.

Cette « réalité de la réalité » confère à la science positive à la fois un critère de vérité et un but. En effet, une proposition sera considérée comme vraie si elle décrit effectivement la réalité. La science a donc pour projet de dévoiler la vérité, c'est-à-dire le monde tel qu'il est. Cependant, le statut de cette vérité s'est affaibli quand, de la pure mais intenable « vérifiabilité », de nombreux scientifiques – notamment en sciences sociales⁷⁴ – ont adopté, sans trop d'états d'âme, l'impure « réfutabilité » théorisée par K. Popper⁷⁵.

L'hypothèse déterministe tient pour acquise l'existence d'une « quelconque forme de détermination » dans la réalité connaissable. Il faut donc découvrir le « plan de câblage » de cet « univers câblé » que constitue le monde à connaître. Cela fonde l'ambition nomologique de Comte et de bien d'autres depuis, dont les sociologues, parmi lesquels Durkheim. Il s'agit d'un principe d'une exceptionnelle prégnance dans les représentations tant savantes que communes de la science. La réalité existe et est homogène ; elle est gouvernée par des lois ubiquistes que la science peut et doit révéler. Ce déterminisme, dans sa formulation la plus immédiate,

⁷² Cette conception préfigure d'ailleurs celle qui résultera de la mécanique quantique et du principe d'Henseiberg qui montre que l'énergie physique déployée par l'observateur influence le comportement de la particule de telle sorte qu'il n'est plus possible d'observer un phénomène sans inclure l'observateur dans son observation, ainsi que nous le verrons plus loin.. Elle amène Comte à qualifier de matérialiste tout projet qui assignerait à la science l'ambition de connaître la réalité. Pour lui, seul l'observable est connaissable. *Discours de philosophie positive*.

⁷³ A. Comte, *Discours de l'esprit positif*, 1844.

⁷⁴ Ceux que J.-C. Passeron qualifie, non sans cruauté, de « moutons poppéroïdes » dans *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 1991, p. 10.

⁷⁵ K. Popper, *La logique de la découverte scientifique*, traduction, Paris, Payot, 1978.

prend la forme d'un causalisme que Descartes, déjà, théorisait. L'évidence n'indique-t-elle pas que le travail scientifique consiste à relier, par de « longues chaînes de raisons toutes simples »⁷⁶, les faits observés aux causes qui les déterminent ?

Après avoir décrit la nature et le projet de la science, les épistémologies dominantes en définissent les méthodes.

b). Les principes méthodologiques

Deux grands principes méthodologiques sont ainsi proposés à l'ensemble des disciplines scientifiques : « le principe de la modélisation analytique » et « le principe de raison suffisante »⁷⁷.

« Le principe de modélisation analytique » renvoie à Descartes. « Diviser chacune des difficultés que j'examinerais en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre ». Décrivant ainsi le second précepte de la méthode, il contribua à ériger en absolu méthodologique⁷⁸ ce que, depuis Aristote, on qualifiait de principe de l'analytique. Il s'agit, on le sait, de décomposer l'objet, a priori décomposable en autant de parties qu'il le faut et ce, sans que sa nature soit changée. Cette décomposition d'ensembles compliqués en éléments simples conduit généralement au réductionnisme. En effet, décomposer un objet pour le recomposer ensuite induit la production d'une représentation ou d'un modèle réduits ou simplifiés. Puisqu'il s'agit de modèles, on peut parler de modélisation analytique. La logique à l'œuvre dans cette méthode peut être qualifiée de disjonctive et s'applique à la recherche des éléments et des structures d'un ensemble à des fins souvent orientées vers l'optimisation et le contrôle dans le cadre d'explications causales⁷⁹.

⁷⁶ R. Descartes, *Discours de la méthode*, Messidor-éditions sociales, 1983 (1^{ère} éd. 1637).

⁷⁷ J.-L. Le Moigne, *Les épistémologies constructivistes*, *op. cit.*, p. 24-32.

⁷⁸ Relayé qu'il fut par C. Bernard qui codifia la méthode hypothético-déductive dans ses *Principes de médecine expérimentale*, Paris, PUF, 1983, (1^{ère} éd. 1865).

⁷⁹ J.-L. Le Moigne, *La modélisation des systèmes complexes*, Paris, Bordas-Dunod, 1990, p. 9.

On ne comprend bien la pleine portée de l'analyse cartésienne que si on la met en relation avec le principe d'évidence commune qui affirme la dualité irréductible du sujet et de l'objet. Radicalement extérieur à son objet, le sujet peut en faire une chose décomposable et recomposable à loisir. Pensé à partir de ses composants, l'objet perd son intégrité, voire sa dignité. Nous verrons qu'un tel mode de raisonnement peut avoir des conséquences déshumanisantes sur l'action publique.

Le principe de raison suffisante fut formulé par Leibniz en 1710. Il stipule que « rien jamais n'arrive sans qu'il y ait une cause ou du moins une raison déterminante, c'est-à-dire quelque chose qui puisse servir à rendre raison a priori pourquoi cela est existant plutôt que non existant et pourquoi cela est ainsi plutôt que de toute autre façon »⁸⁰. Ce principe, parfaitement cohérent avec l'hypothèse déterministe, doit être associé à l'hypothèse de la naturalité de la logique et au principe de moindre action.

Si la nature procède par des relations logiques de cause à effet, c'est qu'il existe « une manière uniforme de raisonner applicable à tous les sujets »⁸¹. Cette logique déductive est considérée comme étant naturelle. Dès lors, les trois axiomes d'Aristote qui fondent cette logique du syllogisme généralisé sont érigés en vérités naturelles. Rappelons qu'il s'agit :

- de l'axiome d'identité : A est A
- de non contradiction : A n'est pas « B et non B »
- et de l'axiome du tiers exclu : A est ou B ou non B

Ce principe est contraignant dans la mesure où il impose le recours à un type de raisonnement formel et légitime à la plupart des « connaissances scientifiques enseignables. »⁸²

⁸⁰ Leibniz, *Essai de théodicée sur la bonté de Dieu, la liberté des hommes et l'origine du mal*, Paris, Flammarion, 1969, (1^{ère} éd. 1710), I, § 44.

⁸¹ A. Comte, *Cours de philosophie positive*, op. cit..

⁸² J.-L. Le Moigne, *Les épistémologies constructivistes*, op. cit., p. 31.

Enfin, le principe de moindre action dispose que lorsqu'un changement se produit dans la nature, la quantité d'action employée par ce changement est toujours la plus petite possible. Permettant généralement de définir une solution unique d'optimisation, ce principe jouit d'une grande simplicité qui lui donne l'apparence d'un critère de scientificité, ce qu'il n'est pas.

Sur la question éthique relative à la valeur de la science, les réponses sont induites par les hypothèses gnoséologiques retenues. La connaissance scientifique, correctement construite sur le plan de la méthode, est un énoncé de vérité sur le monde. Cette vérité scientifique, réfutable par construction et périssable par nature, a historiquement fait le vide autour d'elle jusqu'à s'imposer comme seul savoir utile d'abord – argument pragmatique –, puis légitime ensuite – argument idéologique –. Ce « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste éclaire les fondements cognitifs du statut communal de 1884.

2) Le « contrat social épistémologique » et les fondements cognitifs du statut de 1884

La vision du monde qui préside à la constitution du statut communal de 1884 s'inscrit dans la continuité de celle qui, descendant des Lumières, anima les hommes de la Révolution. Jamais la réfutation de la transcendance religieuse n'aura autant animé les gouvernants. Le rationalisme dominant se double, avec le positivisme, d'une attention plus soutenue aux faits. Plus que jamais, c'est une raison immanente qui est placée au cœur du monde. Cette raison se décline sur le mode d'une logique naturelle (hypothèse de la naturalité de la logique). Pour les républicains, le monde s'impose aux hommes dans une indiscutable objectivité (hypothèse ontologique) et toute transformation de ce dernier suppose sa connaissance objective, qui passe par une démarche analytique (modélisation analytique). Le monde est déterminé par des lois (hypothèse déterministe) dont l'empire définit à la fois un ordre, une unité et une égalité. Ces relations peuvent être représentées ainsi :

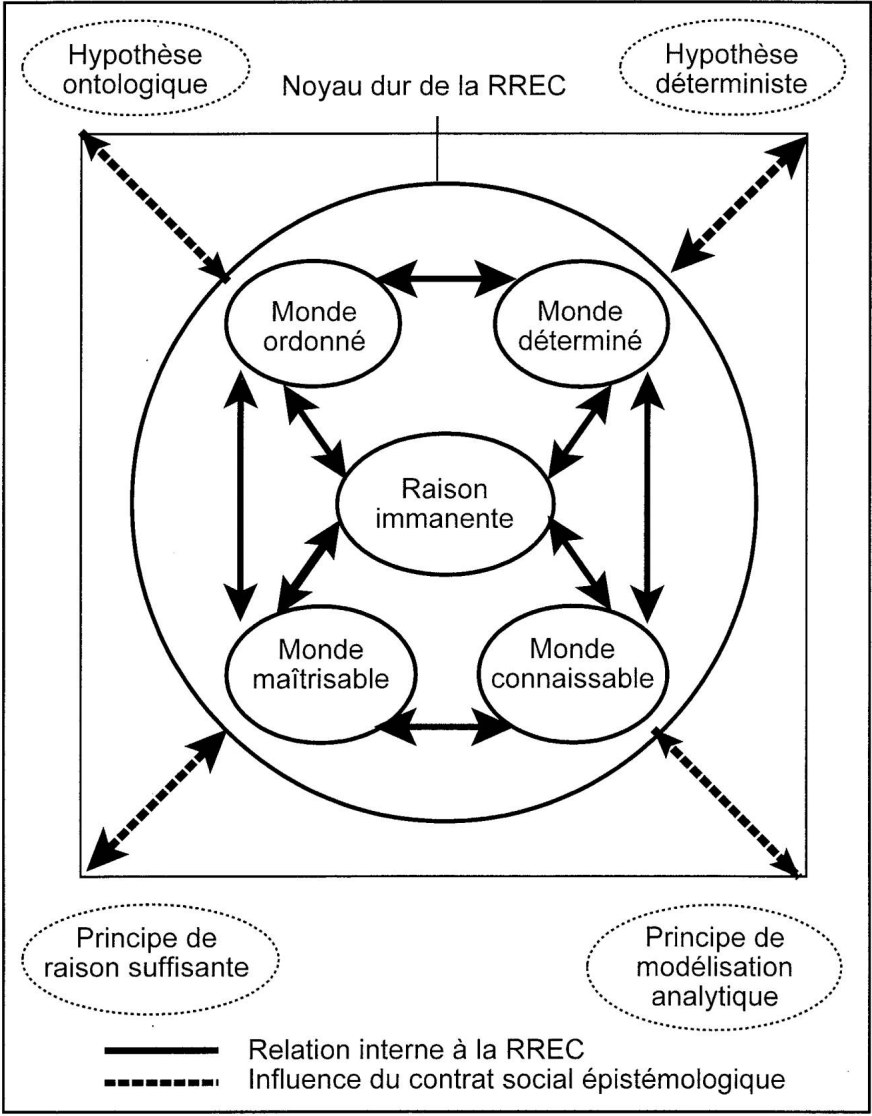


Figure 9 : La cohérence cognitive de la RREC 2 républicaine

3) Des paradoxes du « contrat social épistémologique » à la technocratie

La constitution d’une science régentant le domaine des représentations et s’imposant comme un nouvel absolu ne va pas sans paradoxes. Le « *contrat social épistémologique* » cartésien et positiviste a aussi contribué au développement de la technocratie.

a) *Une évolution paradoxale*

Ce processus est évidemment lié à l'émergence de la modernité dans les sociétés européennes à partir du XVIII^e siècle, qui voit ces sociétés s'évader de la logique du sacré et rejeter « les garants méta-sociaux⁸³ ». Dans ces sociétés où l'on célèbre la « mort de Dieu⁸⁴ » et qui acquièrent progressivement, comme l'a montré A. Touraine⁸⁵, une capacité à s'auto-produire, la science tend à devenir la seule connaissance légitime sur le monde. Sortie des Lumières, théorisée par le positivisme et adoptée par la III^e République, l'idéologie scientiste se diffuse dans la société française avec son corollaire, la croyance dans le « progrès »⁸⁶. Dès lors, les honneurs sont dus aux scientifiques et ils les auront, non

⁸³ A. Touraine, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1973, p. 7.

⁸⁴ Citons la belle phrase de Nietzsche : « un soleil vient de se coucher, une ancienne et profonde conscience est devenue doute », *Le gai savoir*, Paris, UGE, 1973, § 343.

⁸⁵ A. Touraine, *op. cit.*.

⁸⁶ On peut sans doute illustrer la prégnance de ce « contrat social épistémologique » en évoquant la formation de la sociologie durkheimienne au tournant du siècle. Durkheim, on le sait, entend créer une science positive des « faits sociaux » légitimée, comme l'écrit J. M. Berthelot, « par l'existence d'un domaine de réalité spécifique » et non pas, comme M. Weber, « à partir d'un point de vue recteur impliquant dans sa définition même une interaction fondatrice entre le sujet et l'objet ». Cette réalité devant « se soumettre aux normes communes de l'analyse scientifique », c'est-à-dire au modèle des sciences de la nature, et notamment de la physique newtonienne, il s'agit d'en faire une analyse causale, fondée sur une « expérimentation indirecte » pouvant prétendre à l'objectivité. Ajoutons à cela les orientations prescriptives de l'œuvre d'un républicain engagé dans son temps et l'on verra que le programme durkheimien s'inscrit pleinement dans ledit contrat. J.-M. Berthelot, *Les vertus de l'incertitude. Le travail de l'analyse dans les sciences sociales*, Paris, PUF, 1996, p. 125. De plus, R. Chartier a montré combien la science des « faits sociaux » et le républicanisme sont liés. Selon lui, les explications nomothétiques développées par Durkheim renvoient à un espace social marqué par une conception jacobine de l'espace universel de la citoyenneté. R. Chartier, *Science sociale et découpage régional*, ARSS, n° 35, nov. 80.

sans une réelle ostentation pour certains. Ces hommes sont des citoyens bien singuliers dont le rapport à la vérité impose le respect, voire une certaine vénération⁸⁷. De cette période naîtront les représentations, aujourd'hui familières et contestées⁸⁸, du savant aux qualités presque surnaturelles et que n'habite que sa quête – qu'on juge héroïque – de la vérité.

Cet archétype du savant révèle la véritable sacralisation de la science qui s'est produite sous les auspices conjugués du positivisme et du scientisme en France à la fin du XIX^e siècle. L'œuvre de J. Verne⁸⁹ en est une bonne illustration. Il y a évidemment un profond paradoxe⁹⁰ à voir une époque révéler quasi religieusement une

⁸⁷ Dont témoigne la « panthéonisation » de grands scientifiques dont celle, déjà citée, de M. Berthelot.

⁸⁸ On pense évidemment aux travaux de la sociologie de la « traduction » autour de B. Latour qui, analysant la « science en action », démystifie la figure « sacrale » du scientifique non sans susciter débats et polémiques, aux rebondissements récents avec « l'affaire Sokal » notamment.

⁸⁹ Effectivement, l'œuvre de J. Verne illustre cette représentation « héroïque » du savant. Pour l'essentiel, elle constitue une véritable épopée dont le héros est l'homme de science et témoigne fortement de l'optimisme scientiste de l'époque. Le tableau ne serait pas complet si l'on ne signalait pas les amitiés républicaines de l'auteur de *Vingt mille lieues sous les mers*. De manière tout à fait éclairante, J. Verne abandonne simultanément, à partir des années 1890, et sa naïveté scientiste et son optimisme républicain. Ainsi voit-on apparaître dans son œuvre le thème du savant fou, créateur de l'explosif absolu dans *Face au drapeau* (1896) et celui du rejet de l'espérance politique dans les *Naufrages de Jonathan* (1909). N'est-il pas significatif que l'on ait retenu de ce talent prolifique que son versant apologétique ?

⁹⁰ Mais Y. Barel n'a-t-il pas montré, en 1978, que le social est fondamentalement paradoxal ? Y. Barel, *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*, Grenoble, PUG, 1989 (2^e éd.). En utilisant les concepts de cet auteur injustement méconnu, on peut décrire le paradoxe évoqué comme le « paradoxe de la transcendance dans l'immanence ». C'est dans et sur l'ici-bas du monde que la science livre sa vérité – son caractère immanent – mais en même temps elle s'impose comme une sorte d'absolu – son caractère transcendant. Le concept de « religion séculière » développé par R. Aron traduit aussi ce paradoxe. Faut-il en conclure que les sociétés humaines sont condamnées à « l'hétéronomie », à suivre des règles, des principes et des vérités

connaissance conçue comme une machine de guerre contre toute vérité révélée. Cette révérence devait se traduire par l'appel logique des hommes de science au pouvoir ; ce fut quelquefois le cas, mais jamais la règle générale. Il y a loin entre la coupe idéologique et les lèvres du pouvoir. L'influence prit une autre forme, sans doute plus profonde encore : celle de la légitimation de la technocratie.

b) De la technocratie

Dans une tradition inaugurée par Saint-Simon et poursuivie par Comte, le « contrat social épistémologique », dominant depuis l'époque, ouvrait la voie à la reconnaissance de la légitimité du pouvoir technocratique. Légitimé, ce phénomène technocratique⁹¹ marquera le XX^e siècle et semble atteindre, avec la V^e République – et notamment le régime gaulliste⁹² – son apogée. En dépit de la séparation posée par la Révolution entre l'administration et le pouvoir politique, on a vu monter en puissance d'abord l'association, puis la participation⁹³, de la haute fonction publique à l'exercice du pouvoir. Dès lors, l'État, encadré par une haute fonction publique au recrutement unifié et homogène, puis dirigé

qui leur sont extérieurs ? On pourrait le penser en suivant les analyses de C. Castoriadis ou de J. P. Dupuy qui décrivent comme insurmontables les difficultés qu'éprouvent les sociétés humaines à définir en elles-mêmes et par elles-mêmes, dans une complète transparence, les lois qui les régissent. Il s'agit du « paradoxe de l'autoréférence » dont ces auteurs estiment qu'on ne peut le penser qu'en s'évadant du cadre de la pensée « héritée » et de la logique « ensembliste-identitaire », en cheminant vers la complexité. Y. Barel, *Le héros et le politique. Le sens d'avant le sens*, Grenoble, PUG, 1989 ; *La quête du sens. Comment l'esprit vient à la cité*, Paris, Seuil, 1987 ; *La société du vide*, Paris, Seuil, 1984 et C. Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Le Seuil, 1975. *Les carrefours du labyrinthe*, Paris, Le Seuil, 1978 de même que J. P. Dupuy, *Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme*, Paris, Seuil, 1990, 2^e éd.

⁹¹ Parmi d'autres références, Ph. Bauchard, *X-crise, Synarchie, CGT, Clubs ; Les technocrates et le Pouvoir*, Paris, Arthaud, 1966.

⁹² P. Birnbaum, *Les sommets de l'État*, Paris, Seuil, 1979.

⁹³ J.-L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 1980, p. 457-527.

par des hommes en étant l'émanation, deviendrait rationalisateur et modernisateur.

Simultanément, une véritable « conscience technocratique » se développe qui, comme l'a montré J. Habermas, conduit à « l'élimination de la différence entre la pratique et la technique⁹⁴ ». Avec elle, un modèle de décision de portée universelle s'impose. Il s'agit de traiter tout problème pratique, de l'aménagement urbain à la définition du statut municipal par exemple, en le ramenant à un algorithme technique niant, de la sorte, les dimensions proprement politique ou éthique des choix. Ces deux dimensions complémentaires du phénomène technocratique, d'une part comme technocratie – le pouvoir de la compétence –, et, d'autre part, comme « conscience technocratique » – la réduction de la décision à un choix technique – ont durablement influencé les rapports entre l'État et les communes en France.

De ce rapport technocratique entre l'État et les communes, la période gaulliste constitue indéniablement le temps fort qu'il faut maintenant étudier.

⁹⁴ J. Habermas, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973 (trad.) cité par J.-M. Berthelot, *Les vertus de l'incertitude*, op. cit., p. 237. Rappelons que la réflexion d'Habermas part du constat wébérien du développement de la rationalité, c'est-à-dire essentiellement la rationalité en finalité, à travers l'économie de marché. Mesurant l'abondance des liens qui se nouent entre le capitalisme et la science d'une part et la diffusion de la rationalité instrumentale dans l'ensemble des activités sociales d'autre part, Habermas proposera, prolongeant Marcuse, son analyse de la fonction idéologique de la science et de la technique.