

Denis Menjot, Jean-Luc Pinol, eds. *Enjeux et expressions de la politique municipale (XIIIe-XXe siecles)*. Paris : L'Harmattan, 1997. 245 pp. ISBN 978-2-7384-5671-7.



Reviewed by Catherine Clemens (Universite d'Artois)

Published on H-Urban (September, 1998)

Il faut d'abord dire que cet ouvrage presente les defauts et les qualites communes a beaucoup de livres issus de colloques ou de table ronde. Chacune des communications presente un interet reel, et tout historien de la ville y trouvera certainement des informations et des reflexions suggestives. Il est neanmoins regrettable que le souci de synthese n'apparaisse guere, ce que trahissent une presentation tres succinte, l'absence de conclusion generale, et, disons-le, une repartition chronologique des communications un peu paresseuse. Il est ainsi regrettable, par exemple, que la reflexion d'E. Crouzet-Pavan sur la capacite de l'organisme urbain a appeler la regulation ne soit reprise par personne alors que les communications de R.J. Morris, de J.-P. Collin et M. Dagenais, et d'O. Goerg font reference a des periodes reglementaristes du pouvoir municipal. Il est dommage egalement que les reflexions sur le pouvoir municipal au sens politique et institutionnel n'aient pas ete confrontees aux reflexions sur l'action concrete des pouvoirs municipaux dans la ville.

A ce sujet, le terme "enjeux" qui se retrouve dans plusieurs intitules des communications, comme dans le titre general de l'ouvrage, me parait d'un usage particulierement polysemique, et il n'aurait peut-etre pas ete inutile que les participants s'entendent sur une acception commune. Enfin, si l'ouvrage fait preuve d'un veritable souci de comparaison dans l'espace, en proposant des etudes

sur des pays tres differents(et meme quelques communications qui prennent en compte les idees de transmission de modeles municipaux d'un pays a l'autre), il souffre malheureusement d'une absence de comparaison dans le temps, ce qui est tout de meme regrettable pour un ouvrage historique. Bien s'entend toutes les epoques, du Moyen Age a nos jours, sont representees, mais personne n'a vraiment le souci de s'aventurer dans les "couloirs du temps" pour etablir paralleles ou rapprochements historiques. Pourtant certains d'entre eux sont presque evidents, comme ces permanences passionnantes entre la fierte d'une culture municipale evoquee au XIXe siecle par R.J. Morris, qui rappelle le republicanisme urbain des villes flamandes medievals evoquees par M. Boone, ou encore l'humiliation des habitants de Freetown lors de la suppression de leur municipalite decrite par O. Goerg.

Sans etre une critique particuliere contre un ouvrage de grande valeur, cette derniere remarque se voudrait davantage un appel a prolonger de maniere plus efficace les colloques, table-rondes et autres rencontres entre historiens. Que chacun vienne avec un texte porteur de ses propres travaux est parfaitement normal, mais les discussions entre participants devraient permettre d'etablir des convergences et d'amener a un niveau de travail qui depasse la simple juxtaposition des textes qui est trop souvent la seule issue qui nous soit proposee. Ceci dit, reve-

nons maintenant au contenu de l'ouvrage.

Après une très brève présentation des éditeurs et organisateurs des tables rondes tenues à l'Université de Strasbourg, qui sont à l'origine de ces textes, l'ouvrage s'ouvre par une réflexion d'Elisabeth Crouzet-Pavan sur l'urbanisme et les politiques urbaines dans l'Italie communale, de la seconde moitié du XIII^e siècle et du début du XIV^e. L'auteur montre que si le prince a joué un rôle bien connu dans l'urbanisme des cités italiennes renaissantes, il ne faut pas pour autant négliger l'action des communes sur les villes. Cette action n'est pas explicitée par de grands ouvrages théoriques, mais par la multiplication de textes réglementaires, par la création d'une administration de l'espace, et un souci réel d'embellir et assainir la ville, contrairement aux clichés sur la ville médiévale. La politique communale urbaine répond aussi à une volonté politique, symbolisée par l'érection des palais communaux. Mais l'urbanisme communal ne se réduit pas à la seule expression politique de la nouvelle élite bourgeoise au pouvoir, il se traduit aussi par une véritable volonté de développer l'espace public, au profit de tous les citoyens. L'urbanisme n'est donc pas seulement un instrument de pouvoir mais répond à la "vocation" de la ville à être ordonnée.

Par cette dernière réflexion, Crouzet-Pavan a le mérite de rappeler que la ville n'est pas qu'un système de représentations, attendant d'être "lue" par les historiens, mais un organisme vivant, avec ses contraintes spécifiques, qui transcende les variations politiques et les temps. En attirant l'attention sur les réglementations urbaines communales, injustement méprisées, l'auteur fournit une piste de recherche trop négligée, qui pourrait prendre sens dans une vaste étude de longue durée.

À la suite, Ana Maria S.A. Rodrigues décrit la "lutte pour la prise et la conservation du pouvoir dans les villes portugaises à la fin du Moyen Âge". Elle rappelle que dès le XIV^e siècle, les villes portugaises possédaient des chartes communales instaurant comme base du pouvoir local des assemblées de voisins. Mais rapidement et avec l'appui de la monarchie, ce pouvoir des élites locales s'est transformé en pouvoir oligarchique. Au XV^e siècle, devant les ingérences des officiers royaux et les pressions nobiliaires, ces oligarchies locales durent s'ouvrir à ces nouvelles catégories sociales et les accepter parmi elles. Malgré quelques mouvements populaires, les artisans et le petit peuple ne purent jamais participer au pouvoir urbain, sauf à Lisbonne, de manière très restreinte. Ainsi assises solidement sur leur pouvoir, ces oligarchies urbaines ne se seraient guère soucies d'actions vrai-

ment utiles à la population. Leur activité serait limitée à des mesures indispensables à la paix civile, dans les périodes de crise frumentaire ou de pestes, et à quelques travaux publics qui facilitaient leurs activités économiques. Pour l'auteur, le "bien commun" du discours des oligarchies n'était qu'un programme politique sans réalité, les dites oligarchies ne poursuivant que leur propre intérêt. Si la démonstration des transformations politiques du gouvernement de la ville est convaincante, cette dernière conclusion l'est moins. Qu'une oligarchie confisque le pouvoir n'entraîne pas nécessairement un désintérêt pour la chose publique. L'auteur mentionne quand même l'apparition d'équipements collectifs, ou l'expression de préoccupations d'hygiène et d'embellissement qui ne peuvent uniquement s'expliquer par les intérêts d'une minorité au pouvoir.

Marc Boone reprend à son tour la question des "enjeux de la politique municipale", en la déplaçant dans les "villes flamandes à la fin du Moyen Âge", et entend démontrer la "construction d'un républicanisme urbain". Pour ce faire, il rappelle d'abord que les villes des Flandres sont parties prenantes du jeu politique complexe qui se joue au XIII^e siècle entre le comte de Flandre et le roi de France. Alors que les oligarchies patriciennes s'allient au Roi, les métiers solidement organisés en corporations s'allient au comte. La victoire des milices urbaines contre l'ost français près de Courtrai en 1302 ouvre une longue période de transition jusqu'en 1585 environ, que l'auteur appelle la "période corporative". Elle se traduit par une intense vie politique locale, caractérisée par des institutions complexes reflétant les rapports de force entre groupes sociaux, et par des élections multiples, des assemblées fréquentes et des démonstrations symboliques. L'auteur débrouille avec une minutie remarquable l'écheveau complexe de ces institutions municipales. Malgré les efficaces restrictions à ce républicanisme urbain, apportées par les ducs bourguignons qui culminent avec la concession caroline de Gand en 1540, la vivacité de cette vie politique urbaine ressurgit à la fin du XVI^e siècle, portée par les conflits religieux. Marc Boone souligne aussi avec bonheur l'importance de cette période dans la mémoire politique flamande, qui inspirera les idéologies des XVIII^e et XIX^e siècles.

Avec Hilario Casado Alonso, retour à la péninsule ibérique pour une étude des "stratégies politiques des dirigeants urbains de la Castille septentrionale" entre 1450 et 1539, et plus particulièrement de leur stratégie politique face aux finances royales. Après une description un peu longue mais utile pour qui ignore la situation des villes et le système fiscal castillans aux XV^e-XVI^e siècles,

l' auteur montre que les oligarchies urbaines ont réussi à maintenir une autonomie fiscale face à la monarchie. Après des années de politique hésitante, le système de l' "encabezamiento" a été généralisé au début du XVI^e siècle. Par ce système, les municipalités se libèrent d' impôts royaux réguliers en échange d' une somme globale. La répartition de cette dernière n' obéit donc plus aux critères de la fiscalité royale mais à ceux des maîtres de la ville. En échange, les représentants des villes aux Cortes acceptent l' augmentation des servicios, impôts exceptionnels, qui permettent aux rois espagnols de financer leur politique extérieure. Les villes castillanes bénéficient alors d' une autonomie fiscale tout à fait originale en Europe.

En attirant l' attention sur cette particularité castillane, H.C.A. permet de reposer la question de la fiscalité dans les rapports de pouvoir entre la ville et l'Etat. Il fournit même une clef d' accès évidente pour mieux comprendre le maintien des autonomies des villes entrées tardivement dans le royaume de France aux temps de la monarchie absolue.

Cette question est justement au centre de la passionnante, et nécessaire, contribution de Wolfgang Kaiser, sobriement intitulée "les enjeux de la politique municipale dans les villes du royaume de France à l' époque moderne (XVI^e-XVII^e siècles)". L' auteur insiste, à raison, sur les dangers de la "teleologie" de l' intégration à la France comme modèle unique. Autrement dit sur la myopie d' une histoire nationale traditionnelle entièrement tournée vers la construction monolithique de l' Etat par la réduction des "particularismes" des villes ou des provinces. Pour mieux comprendre les relations subtiles entre la monarchie française et les villes, il faut étudier les "cas frontières", c' est à dire les villes rattachées tardivement à la France, et qui relèvent de cultures politiques non françaises. Ainsi le modèle de la "bonne ville" française, dissout par le développement de l' Etat royal aux XVII^e-XVIII^e siècles, ne s' applique guère aux villes flamandes qui relèvent d' un modèle hispano-tridentin associant oligarchie et économie sociale, et qui perdure jusqu' au milieu du XVIII^e siècle malgré l' intégration à la France. Il ne s' applique pas davantage aux villes alsaciennes où le pouvoir royal se superpose et pénètre lentement un système urbain relevant du modèle impérial germanique. Enfin, Marseille garde aussi son originalité de cité-république au moins jusqu' à la fin de la Fronde. Et dans le conflit religieux qui a bouleversé les communautés urbaines au XVI^e siècle, la "solution" mise en place à Marseille n' appartient pas au modèle français, mais au modèle italien d' une hégémonie catholique of-

ficielle, contrebalancée par une cohabitation confessionnelle officieuse.

Face à ces modèles "exogènes", la monarchie française se montre d' une grande prudence et, quoiqu' absolue, se garde bien de changer le rapport contractuel avec la ville. Le rattachement au royaume n' est donc pas une annexion centralisatrice brutale, mais une incorporation très lente. Le Roi de France ne transige pas sur la sécurité militaire et sur la souveraineté, mais ceci acquis, il "accepte la négociation avec les élites urbaines et leur propose une tutelle sans domestication".

La communication suivante, de Philippe Guignet, sur "protection sociale et régulation des professions organisées dans les grandes villes du Nord de la France aux XVI^e, XVII^e et XVIII^e siècles" vient justement illustrer la démonstration de W. Kaiser par l' exemple des villes des anciens Pays-Bas. Contrairement aux oligarchies portugaises décrites par A.M. Rodrigues, et selon l' auteur, les oligarchies puissantes des villes du Nord ne considéraient pas le bien public comme un simple discours. Sous l' influence du modèle médiéval de la "bonne ville" rémanie aux XVI^e-XVII^e siècles par le développement de l' Etat et la Contre-réforme, les échevinages du Nord pratiquent une politique économique et sociale favorable au peuple urbain. Cela se traduit d' une part par un large dispositif d' assistance aux pauvres inspirée par des sentiments chrétiens sincères, et qui reste même à l' époque de la création des hôpitaux généraux au milieu du XVIII^e siècle, plus charitable que répressif.

D' autre part, les échevinages, en appuyant et en garantissant un système corporatiste, en taxant les denrées de première nécessité, en refusant la concurrence, défendent une économie politique chrétienne opposée au libéralisme. Évidemment ce modèle est dépassé à la fin du siècle par les modifications de la société qui rendent le système d' assistance inefficace et par le développement libéral des industries extraurbaines. En 1789-90, les vieux lignages scabinaux perdent le pouvoir face aux représentants des milieux d' affaires.

Retour à une perspective comparatiste transnationale avec la communication de Stefan Fisch sur "les pratiques politiques municipales dans les villes d' Allemagne du Sud et d' Alsace, 1800-1918". L' auteur montre comment ces villes ont subi au début du siècle un modèle administratif français, caractérisé par l' absence d' autonomie de gestion des villes, dont témoigne la politique urbanistique autoritaire de Louis de Bavière à Nuremberg, Augsbourg ou Munich. Mais par la suite l' évolution de ces villes, ainsi que de Strasbourg annexée, penche net-

tement vers le modele allemand, la “ *selbstverwaltung* ” prussienne, qui donne aux villes une large competence sur tout leur territoire, tandis que les administrateurs municipaux deviennent des technocrates de la ville. L’ auteur n’ aborde la question de la politisation municipale qu’ a l’ extreme fin de sa demonstration, ce qui se justifie certes par l’ absence de grandes formations politiques dans l’ essentiel de la periode etudiee, mais enleve cependant un peu de poids a l’ opposition exposee entre modele franÃ§ais et modele allemand ; l’ absence d’ autonomie gestionnaire urbaine par rapport a l’ Etat pouvant etre compensee par le developpement d’ une participation democratique a la vie politique locale et nationale.

Avec une communication intitulee “ *municipal politics in english and scottish cities in the 19th century* ”, R.J. Morris propose une synthese brillante sur les transformations de l’ image des municipalites entre le debut et la fin du XIXe siecle. Il distingue trois periodes : la premiere, avant 1833-35 se caracterise par l’ inefficacite gestionnaire des conseils municipaux, composes de notables se recrutant par cooptation. R.J. Morris nuance cependant leur image negative en rappelant qu’ ils jouaient un role politique important comme echelon local du pouvoir national. Mais le developpement des villes et le poids politique local grandissant des Whigs allies aux classes moyennes urbaines participant aux mouvements religieux “ *dissidents* ” mettent fin a ce pouvoir traditionnel. Commence alors en 1833-35 une seconde periode, caracterisee par la mise en ordre des villes anglaises : numerotation des maisons, elargissement des rues, mise en place de l’ eclairage, des reseaux de gaz, d’ egouts, etc ...

La troisieme periode, entre 1860 et 1900, est vue par l’ auteur comme une sorte d’ apogee des municipalites. Leur activite prend desormais en charge la ville a une vaste echelle, remodelant des quartiers, accumulant des parts importantes du capital immobilier urbain, dans un melange de gestion economique efficace et de souci d’ amelioration des conditions d’ existence des proletariats urbains. Cette apogee se traduit par l’ apparition d’ une culture municipale, visible dans les constructions symboliques des hotels de ville, des parcs et places, ainsi que dans les ceremonies et processions. La fierte et la confiance dans le gouvernement municipal sont alors largement partagees par tous les citoyens. Mais dans les annees 1900, les municipalites commencent a etre depassees par des structures plus larges, au premier rang desquelles celles du gouvernement national.

Renaud Dorandeu propose ensuite une communication sur les “ *elus urbains et elites locales en Langue-*

doc, de 1848 a 1914 : positions sociales et labels politiques ”. Sous ce titre, il formule une reflexion approfondie sur la definition des elites politiques, de type beaucoup plus sociologique qu’ historique. Il refuse d’ isoler l’ espace politique local d’ un espace politique plus vaste et s’ attache aux positions personnelles des acteurs du jeu politique. Sans negliger des facteurs connus, comme l’ enracinement local des notables par les proprietes foncieres et immobilieres, l’ auteur attire l’ attention sur la necessite de reflechir aux trajectoires individuelles pour les membres des categories sociales moins evidemment “ *notables* ”, comme les professions liberales ou universitaires. Pour ces derniers, l’ activite politique peut etre le couronnement d’ une carriere professionnelle reussie, ou au contraire servir de compensation a un echec professionnel relatif, ou a un sentiment de frustration sociale. Si la lecture de cette reflexion sur la sociologie du pouvoir politique provoque un plaisir intellectuel indeniable, son integration dans un volume sur le pouvoir urbain laisse un peu perplexe, d’ autant qu’ il n’ est pratiquement pas question de ville dans cette communication.

La communication suivante de FranÃ§ois Igersheim prend en quelque sorte le relais de celle de Stefan Fisch, en se penchant sur les “ *pratiques politiques dans les villes d’ Alsace et de Bade* ”. L’ auteur a analyse les campagnes electorales aux elections municipales de 1908 a 1962 dans quatre villes : Strasbourg, Karlsruhe, Fribourg et Mulhouse. Malgre des regimes electoraux tres differents, F. Igersheim observe une pratique tres repandue : la “ *proportionnelle volontaire* ”, sorte d’ accord prealable entre differents partis politiques pour presenter une liste commune, afin que toutes les tendances soient associees au gouvernement de la ville. Cette pratique traduit un consensus sur l’ idee que la cite doit etre geree dans l’ interet de tous ses habitants et non des seuls vainqueurs aux elections. Elle releve aussi de l’ idee que la sphere politique municipale est specifique et n’ obeit pas aux memes regles que le jeu politique regional ou national.

Mais dans les annees 30, les luttes politiques nationales deviennent trop fortes pour maintenir ces consensus locaux : en Allemagne, le SPD qui representait une gestion municipale democratique face aux extremes nazis et communistes, perd les elections. Il faudra attendre la fin des annees 50, et le developpement des thematiques politiques de carrefour europeen, pour que les villes rhenes voient reapparaÃ®tre une sorte de proportionnelle volontaire. Celle-ci s’ inscrit en effet au travers de la composition des listes electorales, qui affichent moins des appartenances a des grands partis politiques, que des associations, des groupements socio-professionnels. La ques-

tion du lien entre le citoyen de la ville et son gouvernement municipal se pose a nouveau dans cette depolitisation apparente.

Jean-Pierre Collin et Michele Dagenais s'interrogent ensuite sur " l' evolution des enjeux politiques locaux et des pratiques municipales dans l' ile de Montreal, 1840-1850 ". A partir du premier regime municipal mis en place par le gouvernement colonial en 1840, se deroule un siecle de reamenagements continuels des pouvoirs municipaux. Les auteurs evoquent rapidement trois periodes : 1840-1890 centrees sur les questions d' hygiene et de moralite publiques; 1890-1920 sur le developpement des infrastructures urbaines, et 1920-1950, sur la prise en charge des problemes urbains. Puis ils concentrent leur etude sur les principaux enjeux de la question, a savoir : -le balancement entre conceptions centralisatrices ou autonomistes du regime municipal, qui se traduit par des changements incessants de competence accordees aux municipalites, a la province et a l' Etat. - le jeu egalement incessant des recompositions territoriales administratives sur l' ile, entre tendances annexionnistes des principales municipalites, ou tendances a la fragmentation par developpement de banlieues eloignees ou l' apparition de nouveaux espaces batis, dans un contexte general de forte croissance urbaine. Les cartes proposees en annexe sont une aide precieuse pour clarifier une evolution particulierement complexe. - la domination du foncier sur la vie politique locale, a la fois parce que la fonction municipale est principalement perçue comme un " management " de la propriete fonciere, mais aussi parce que le systeme electoral est longtemps lie aux taxes et propriete foncieres, cependant que les clivages sociaux, politiques ou culturels s' ajoutent aux clivages des disparites de l' espace urbain. - la necessite d' une diversification fiscale apparait alors dans la crise des finances municipales des annees 30, qui oblige a redefinir a la fois les liens entre fiscalite et citoyennete locale, comme entre finances locales et finances provinciales. - le projet d' une structure metropolitaine dominee par la ville de Montreal qui pendant un temps paraissait une solution aux divers problemes urbains, echoue dans les annees 50 devant les tendances autonomes des banlieues et le deplacement de certaines competences urbaines au gouvernement central.

Le principal interet de cette foisonnante etude est d' elargir les questionnements sur le pouvoir urbain a tout un ensemble urbanise, dans lequel apparaissent des strategies originales elaborees par les differentes instances municipales. In fine, les auteurs rappellent aussi que la question du pouvoir municipal n' est pas seulement une

question politique d' autonomie ou de dependance par rapport a l' Etat, mais aussi la question de la capacite d' un pouvoir municipal a agir reellement sur une situation locale.

Odile Goerg termine le volume avec une interrogation sur " les municipalites : versant moderne de la gestion locale dans les villes coloniales ? ".

3 periodes caracterisent l' histoire municipale des colonies françaises et anglaises d' Afrique occidentale. La premiere, qui remonte aux premiers comptoirs jusqu' a la fin du XIXe siecle, reflète les theories de l' assimilation a la française et du self-government a l' anglaise. S' adressant a des territoires limites et a des populations europeennes ou indigenes ouvertes a la culture europeennes, quelques villes africaines obtiennent des statuts municipaux imites des municipalites metropolitaines. Freetown beneficie ainsi d' une municipalite des 1799, qui disparaît ensuite mais reapparaît en 1893, avec des competences etendues, et un mode de designation relativement independant des autorites coloniales. Les autres villes britanniques n' obtiennent pas une telle avancee, mais des instances municipales sont creees un peu partout. Au Senegal, les quatre communes principales sont declarees communes de plein exercice des 1872-1880 et beneficient des lois municipales françaises de 1884. La seconde periode, entre 1900 et 1945 est au contraire " le long purgatoire " des municipalites coloniales. Avec le developpement de l' imperialisme, les idees de self-government et d' assimilation disparaissent et les municipalites existantes deviennent de simples relais administratifs des gouverneurs. En AOF, plus aucune commune de plein exercice n' est cree, et meme la participation des elites indigenes dans les communes mixtes est restreinte. En Afrique britannique, la municipalite de Freetown est supprimee en 1926, et au Nigeria la townships ordinance de 1917 n' accorde un conseil municipal qu' a la seule ville de Lagos.

La troisieme periode s' ouvre naturellement apres la deuxieme guerre mondiale. Mais alors, la revendication politique municipale se confond avec les mouvements pour l' independance, sans laisser le temps aux municipalites de jouer leur role d' apprentissage de la vie politique. En fait, cette idee d' un apprentissage graduel de la citoyennete, s' il etait un ideal assez general, etait trop oppose au fondement meme du colonialisme pour connaitre une veritable application.

Copyright (c) 1998 by H-Net, all rights reserved. This work may be copied for non-profit educational use if proper credit is given to the author and the list. For other permission, please contact H-Net@H-Net.MSU.EDU.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at :

<https://networks.h-net.org/h-urban>

Citation : Catherine Clemens. Review of Menjot, Denis ; Pinol, Jean-Luc, eds., *Enjeux et expressions de la politique municipale (XIIe-XXe siecles)*. H-Urban, H-Net Reviews. September, 1998.

URL : <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=2350>

Copyright © 1998 by H-Net, all rights reserved. H-Net permits the redistribution and reprinting of this work for nonprofit, educational purposes, with full and accurate attribution to the author, web location, date of publication, originating list, and H-Net : Humanities & Social Sciences Online. For any other proposed use, contact the Reviews editorial staff at hbooks@mail.h-net.org.