

Villes en crise ?
Les politiques municipales face aux pathologies urbaines
(fin XVIII^e – fin XX^e siècle) *

Présentation d'une recherche contemporaine

Conduite à l'Université de Rouen

Yannick MAREC

Professeur d'Histoire contemporaine, Université de Rouen

L'article d'Odette Louiset publié supra « Discours indiens contre la ville : culturalisme hindou et conceptions occidentales » fait partie d'un grand ouvrage (765 p.) : Villes en crise ? publié en 2005 par CREAPHIS sous la direction du Professeur Yannick Marec qui présente ci-dessous l'ensemble du projet de recherche réalisé dans le cadre du GRHIS (Groupe de Recherche d'Histoire de l'Université de Rouen).

La rédaction de Synergies Inde tient à remercier chaleureusement l'équipe de Yannick Marec pour cette autorisation.

Depuis quelques années, en liaison avec ce que certains ont nommé la « crise urbaine », appréciation qui peut d'ailleurs être contestée, on assiste à un renouvellement des travaux sur la ville durant la période contemporaine, notamment sous l'impulsion de la Société Française d'Histoire urbaine¹. Pourtant les études à caractère historique sur les politiques sociales des cités demeurent encore relativement peu nombreuses ou sont souvent dispersées, ce qui n'est guère propice à leur visibilité dans le champ de la recherche historique.

Le colloque organisé à l'Université d'Angers en avril 1995 et dont les actes ont été publiés aux éditions de l'Atelier l'année suivante sous le titre *Le Social dans la ville en France et en Europe 1750-1914*, a constitué une première étape pour promouvoir des recherches axées sur l'histoire des politiques sociales urbaines². A différents égards, la rencontre de Rouen de décembre 2002 dont est issu cet ouvrage a constitué un prolongement à cette initiative, mais avec un élargissement de ses perspectives. Celles-ci ont en effet été enrichies par l'apport d'autres manifestations, en particulier le colloque sur les ségrégations urbaines en France du XVIII^e au XX^e siècles dont la publication remonte également à l'année 1996³.

D'autres travaux témoignent d'un intérêt renouvelé pour l'étude des problèmes sociaux des cités et de la manière dont ils ont pu être pris en compte depuis deux siècles. Ils peuvent associer des approches fort différentes concernant, par exemple, aussi bien l'histoire de la famille ou des femmes que celles des œuvres ou du mouvement associatif, en liaison plus ou moins coordonnée avec le développement de l'action sociale publique. De ce point de vue, on peut retenir

la rencontre organisée en mars 2001 à Roubaix au Centre des archives du monde du travail sur l'histoire des centres sociaux ⁴.

Ces recherches peuvent diverger dans leur problématique et prendre pour objet d'étude des aspects bien différents de la vie citadine. Cependant la référence à ce que l'on peut appeler au moins provisoirement la « question urbaine » leur donne une forte cohérence, ce qui contribue déjà à asseoir la thématique générale de cet ouvrage.

I – LA THEMATIQUE GENERALE

L'accent mis sur l'étude des politiques municipales s'inscrit dans un mouvement de retour aux analyses des questions sociales en terme de territorialisation⁵. Il dénote aussi, sans doute, le développement d'une plus grande sensibilité aux tensions sociales à l'intérieur des cités. De ce point de vue, la parution et la diffusion de l'ouvrage durant le second semestre de 2005 s'inscrivent particulièrement dans l'actualité de la vie sociale en France marquée par « la crise des banlieues » de l'automne 2005. Plus globalement, le regard porté sur le rôle central des municipalités dans la prise en compte des problèmes sociaux des cités peut être relié à l'extension de l'urbanisation depuis la Seconde guerre mondiale, particulièrement dans certains pays occidentaux qui étaient restés en retrait par rapport à un mouvement fortement engagé ailleurs, parfois dès la fin du XVIII^e siècle. De ce point de vue, l'exemple hexagonal peut paraître d'autant plus emblématique que, comme chacun le sait, l'une des principales caractéristiques de la France contemporaine a longtemps été son ancrage dans la ruralité.

Toutefois, cette approche suppose acquise l'existence de politiques municipales spécifiques, ce qui en réalité ne va pas de soi pour plusieurs raisons. D'une part l'affirmation des municipalités et donc des politiques municipales ne s'est pas faite de manière identique et linéaire selon les lieux et les époques. D'autre part, il est nécessaire de faire intervenir des analyses différenciées en fonction de la taille des cités. Ainsi, il n'est pas certain que l'on puisse dégager des lignes directrices communes à l'ensemble des villes, petites, moyennes ou grandes. Des travaux ont montré combien les formes et les niveaux d'investissements sociaux notamment pouvaient être variables selon les cités au cours des XIX^e et XX^e siècles.

L'un des apports de ce volume devrait être, sans doute ⁶, de mettre en évidence cette diversité des politiques municipales même si des formes d'action communes peuvent aussi être repérées selon les époques. Dans cette perspective, une attention particulière a été accordée aux traductions concrètes des actions municipales en terme de politique d'aménagement, d'organisation ou de contrôle de l'espace urbain. Les effets induits sur les populations visées et les réactions de celles-ci ont également été retenus comme axe d'étude de même que l'efficacité ou l'inefficacité des mesures de prévention ou de répression appliquées en fonction des problèmes à résoudre. Cela pouvait conduire à la mise en lumière de l'existence de « modèles » d'intervention à l'instar de celui que nous avons nous-même dégagé dans le cadre du « système rouennais » d'assistance publique dont l'apogée s'est située au tournant des XIX^e et XX^e siècle ⁶. Mais d'autres organisations ont pu servir de référence tel le « système de Strasbourg » évoqué par une contribution ou encore Bologne au cours des années 1960-1970.

Cependant, ces stratégies d'intervention avec leurs réussites et/ou leurs échecs se sont déployées de manière diversifiée en fonction de la réalité mais aussi de la représentation qu'on a pu se faire des « pathologies urbaines ». Cette expression peut paraître très forte voire trop marquée par une connotation morbide

se rattachant à une vision médico-topographique en activité au moins depuis l'époque des Lumières, comme nous le rappelle une contribution qui s'appuie sur les Mémoires du Lieutenant général de police Lenoir. Déjà dans l'*Histoire de la France Urbaine* (1981), Emmanuel Le Roy Ladurie avait noté combien les écrivains des Lumières avaient « insisté sur cette pathologie urbaine »⁷. On peut aussi rapporter la formulation aux analyses durkheimiennes qui font une distinction très nette entre le normal et le pathologique. Cette approche n'est d'ailleurs pas nouvelle comme nous le rappellent divers auteurs qui évoquent à ce sujet le travail marquant et déjà ancien de Louis Chevalier sur les classes laborieuses et les classes dangereuses dans le Paris du premier XIX^e siècle, ouvrage publié pour la première fois en 1958 et dont la dernière réédition a paru récemment⁸.

Il serait certes réducteur de n'entrevoir la vie dans les cités qu'au travers d'une sorte de vision misérabiliste mettant l'accent sur les « peurs citadines », pour reprendre l'intitulé d'un des numéros de la revue *Histoire urbaine*⁹. Cependant, l'utilisation de la formulation « pathologies urbaines » présente l'avantage de regrouper un ensemble de dysfonctionnements urbains à caractère collectif qui émergent dans l'actualité mais dont les manifestations peuvent s'inscrire dans l'histoire. De surcroît, l'imprécision même de la notion rend possible l'incorporation de problèmes qui s'imposent peu à peu dans l'historiographie.

L'une des ambitions de cet ouvrage est donc de relier le présent au passé mais dans le cadre d'une temporalité qu'il convient de justifier quelque peu. Il aurait été en effet possible d'aborder le thème général en débordant largement vers l'amont la période de référence retenue. Certains collègues antiquistes ou médiévistes, voire modernistes dont plusieurs ont par exemple beaucoup apporté sur la question des rapports entre sociétés urbaines et pauvreté, pourraient se sentir quelque peu lésés par un programme qui s'en tient sur le plan académique à ce que l'on considère encore en France comme la période contemporaine, à savoir celle comprise entre la Révolution et nos jours.

Certes, cette borne chronologique peut paraître très, voire trop, franco-française dans la mesure où elle peut surtout être mise en relation avec le mouvement des révolutions municipales qui a marqué le début de la « Grande Révolution ». Cependant, cette dernière comporte en elle-même, dans sa portée, suffisamment de généralité pour pouvoir servir de référence à d'autres espaces géo-politiques avec les adaptations nécessaires. De même, le choix de l'an 2000 n'est évidemment qu'une manière d'ancrer les perspectives retenues dans le temps présent. De surcroît, le développement des politiques de la ville depuis le milieu des années 1970 avec la mise en place de la procédure « Habitat et vie sociale » (H.V.S.) poussait également à prolonger les réflexions jusqu'à nos jours, tout en les centrant sur les politiques municipales menées depuis plus de deux siècles¹⁰. De ce point de vue, on ne peut que se féliciter du soutien apporté à l'initiative rouennaise par la Délégation interministérielle à la Ville et au développement social urbain.

II – LES THEMES ABORDES ET LES QUESTIONS POSEES

Par commodité et volonté didactique, les soixante-cinq contributions d'auteurs français et étrangers ont été regroupées autour de huit grands thèmes que l'on peut ramener à cinq ensembles principaux qui correspondent aux cinq grandes parties de l'ouvrage.

- Un premier groupe de travaux concerne les différentes manifestations des « pathologies urbaines » entendues comme problèmes sociaux à caractère collectif ainsi que les solutions qui y ont été données. Cela concerne aussi

bien la criminalité et la délinquance que l'insalubrité et les déficiences des quartiers et logements populaires ou encore diverses « maladies sociales », la liste n'étant pas limitative. Sont également envisagées les manières dont ont été perçues ces « pathologies » par ceux qui avaient en charge les affaires de la cité et par les divers groupes sociaux concernés.

- Des recoupements existent bien évidemment avec le second groupe de séquences qui traite plus spécifiquement des réponses apportées par les municipalités, en matière d'hygiène et d'aménagement urbain ou par le biais d'actions éducatives, culturelles ou sportives.

- Une place particulière est accordée à la lutte contre la pauvreté et la précarité depuis la fin du XVIII^e siècle jusqu'au second XX^e siècle. Une douzaine de textes qui concernent aussi bien la France que l'étranger permettent en effet d'appréhender la diversité des politiques d'assistance.

- Un quatrième ensemble regroupe une dizaine de contributions consacrées à des expérimentations locales et régionales menées à diverses époques au cours des XIX^e et XX^e siècles. Les villes petites, moyennes ou grandes ont servi de champs d'expérience à des formules plus ou moins originales de politiques municipales. Le thème général de l'ouvrage impliquait de mettre l'accent sur certaines d'entre elles.

- Le dernier ensemble centré sur les politiques de la ville associe des textes d'universitaires de diverses disciplines et des contributions d'élus ou de décideurs régionaux et nationaux ayant en charge les problèmes de la cité. Cette séquence convie en quelque sorte à un rapprochement entre chercheurs et responsables de l'action locale en milieu urbain. Elle vise aussi à mettre en perspective des initiatives qui sont souvent très soumises aux pressions de l'actualité immédiate.

Au total, les textes réunis concernent principalement la France métropolitaine et les territoires qui s'y rattachent ainsi que quelques pays européens : l'Allemagne et l'Autriche, la Belgique, l'Espagne et l'Italie. Deux états extra-européens sont également présents comme sorte de contre-point, le Canada et l'Inde. Par le biais d'une étude concernant ce dernier pays, c'est également l'Angleterre qui est présente, sans doute de manière insuffisante dans la mesure où bon nombre des aspects abordés dans ce colloque peuvent être associés au développement de l'urbanisation et de l'industrialisation à partir de la fin du XVIII^e siècle. De même d'autres manques pourraient être regrettés, en particulier l'absence d'études sur les Pays Bas ou encore sur le « Système de Gand » dans la Belgique voisine. Néanmoins une douzaine de contributions portent sur des localités ou des thèmes extérieurs à la France.

En ce qui concerne les caractéristiques des villes évoquées, on peut constater que les situations de plusieurs capitales (Paris, Berlin, Bruxelles, Vienne) et de nombreuses grandes villes (Bologne, Bordeaux, Lyon, Marseille, Montréal, Rouen, Strasbourg, Turin, etc.), à différentes époques, sont envisagées dans leur singularité et leur exemplarité. Des villes de moyenne importance sont également présentes (Dijon, Grenoble, Rennes, Vannes, etc.) alors que les petites villes comportant quelques milliers d'habitants sont fort peu représentées. Cette observation laisse supposer que le thème général du recueil ne peut s'appliquer qu'aux concentrations urbaines d'une certaine importance, ce qui mériterait d'être vérifié et sans doute nuancé.

Quant à la localisation des cités françaises évoquées, les plus nombreuses, leur répartition sur le territoire national paraît assez équilibrée. On constate toutefois un certain déficit du côté du Midi pyrénéen et du Languedoc-Roussillon. Peut-on dire qu'il est en partie compensé par la présence de villes espagnoles, Pampelune et Cordoue ? En revanche il faut souligner la bonne représentation des villes italiennes, étudiées aussi bien par des chercheurs transalpins que par des collègues français. Peut-être convient-il de mettre ce constat en relation avec la longue tradition urbaine de la péninsule italienne mais aussi avec le développement de dysfonctionnements urbains spécifiques ?

A travers ces études portant sur les expérimentations locales qui constituent la dominante de l'ouvrage, les différents thèmes abordés peuvent conduire à des interrogations avec lesquelles nous voudrions clore cette brève approche introductive.

On peut commencer par évoquer un risque inhérent à l'un des axes principaux de l'ouvrage. En focalisant l'attention sur les « pathologies urbaines », ne sommes-nous pas menés à réduire la vie en milieu urbain à celle d'une concentration de maux sociaux ? En fait, ce sont les perceptions de la ville qui sont en jeu et elles peuvent aller à l'encontre des réalités démontrées. De ce point de vue, il conviendrait sans doute de s'interroger sur le retour récurrent, à différentes époques, du thème de la ruralité conçue comme un idéal par opposition aux « babylones » modernes. L'affirmation de l'existence de « pathologies urbaines » gagnerait aussi à être réinsérée dans des modes d'interprétation de la vie en société dépassant le seul cadre des cités. Ainsi on ne peut réduire la question sociale à la seule question urbaine.

D'autre part, n'y a-t-il pas une relativité de la norme qui préside à la définition du pathologique ? Par exemple, la notion d'insalubrité n'est sans doute pas liée seulement à un certain nombre d'insuffisances. Ne tient-elle pas aussi à l'augmentation des exigences en matière de confort et ne peut-elle s'apprécier à l'aune de changements économiques, sociaux mais aussi culturels ?

Existe-t-il une évolution linéaire des modes de régulation des dysfonctionnements urbains qui irait de la répression à la prévention en passant par le contrôle social et la prise en charge démocratique des problèmes de la cité ? Plusieurs contributions abordent cette question sans donner de réponse définitive mais en suggérant que la solution démocratique et participative des habitants concernés serait la seule durable. Cela signifie-t-il qu'il soit nécessaire de réactiver, voire de réinventer, la vie citadine ?

Concernant les modes d'action des municipalités, peut-on discerner une réelle évolution depuis la mise en place des politiques de la ville ? Peut-on percevoir une coordination des actions des différents acteurs, publics et privés, ou associatifs, permettant d'entrevoir des solutions plus efficaces et mieux adaptées aux problèmes à résoudre que celles mises en œuvre par le passé ?

A cette liste non exhaustive de questionnements possibles, des réponses sont apportées ou au moins suggérées dans l'ouvrage. D'autres peuvent sans doute être envisagées. Nous espérons seulement que ce livre contribuera à stimuler les recherches dans un domaine qui permet de relier les problèmes d'actualité aux questions du passé dans une perspective de longue durée.

Notes

* Yannick Marec (sous la direction de), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIII^e – fin XX^e siècle)*, Paris, Editions Créaphis, 2005, 759 p.

¹ Voir notamment D. Voldman « Sur les « crises » urbaines » *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, octobre-décembre 1999 et le dossier concernant l'histoire urbaine du Bulletin d'information n° 30 de l'Association des Historiens contemporanéistes de l'enseignement supérieur et de la recherche (avril 2000). (Articles de J.-L. Pinol, F. Bourrillon, A. Fourcaut et D. Voldman). Se reporter également aux différents numéros d'*Histoire urbaine* et aux bulletins de la Société Française d'Histoire urbaine. Pour un état des lieux général sur la recherche urbaine se reporter à Th. Paquot, M. Lussault et S. Body-Gendrot (sous la direction de) *La ville et l'urbain, l'état des savoirs* (postface de Claude Bartolone), Paris, 2000, éditions La Découverte, 442 p. ; J.-L. Pinol (sous la direction de), *Histoire de l'Europe urbaine*, Paris, le Seuil, 2003, 2 vol.

² J.-G. Petit et Y. Marec (sous la direction de), *Le Social dans la ville en France et en Europe 1750-1914*, Paris, les Editions de l'Atelier, 1996, 351 p.

³ A. Fourcaut (sous la direction de), *La ville divisée. Les ségrégations urbaines en question. France XVIII^e-XX^e siècles*, éditions Créaphis, 1996, 465 p.

⁴ Colloque « Les centres sociaux, une histoire, mille histoires », Roubaix, Centre des Archives du monde du Travail, mars 2001. Actes parus aux Presses universitaires du Septentrion en 2004 sous le titre *Les centres sociaux, 1880-1980. Une résolution locale de la question sociale ?* (sous la direction de D. Dessertine, R. Durand, J. Eloy, M. Gardet, Y. Marec, F. Tétard), 283 p.

⁵ Sur ces aspects voir notamment le n° 33 (Montréal, printemps 1995) de *Lien social et politiques – RLAC*, consacré aux *Généalogies de l'Etat-providence* (numéro réalisé par Jean-Marie Fecteau et Didier Renard). Se reporter en particulier au chapitre III « Etat-providence et dynamiques locales ». Voir également Jean-Claude Guyot et Brunot Hérault (sous la direction de) *La santé publique. Un enjeu de politique municipale*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2001, 283 p., ainsi que le numéro 13 (novembre 2000) de *Pôle Sud*, en particulier le dossier « Qui gouverne les villes ? ».

⁶ Se reporter à notre ouvrage *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen (1796-1927). Expériences locales et liaisons nationales*, Paris, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale / la Documentation française, 2002, 2 tomes, 1362 p.

⁷ Sur l'approche des questions urbaines en terme de « pathologie » se reporter au tome 3 de *Histoire de la France urbaine* (dir. G. Duby). *La ville classique, de la Renaissance aux Révolutions*, Paris, Le Seuil, 1981. Volume dirigé par E. Le Roy Ladurie. Voir en particulier l'introduction de la deuxième partie « De l'esthétique à la pathologie », p. 288-293.

⁸ L. Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Perrin, 2002, 566 p.

⁹ A. Fourcaut, « Peurs dans la ville, peurs de la ville », introduction à *Peurs citadines*, n° 2, décembre 2000 d'*Histoire Urbaine*, p. 5-7.

¹⁰ Pour une approche générale sur ces questions voir Cl. Chalaine, *Les politiques de la ville*, Paris, P.U.F., 1997 ; *La ville en question*, n° spécial 260 (avril 2000) de *Regards sur l'actualité* (la Documentation française). J. Donzelot avec C. Mével et R. Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003, 362 p.