

Municipalités méditerranéennes : pratique du comparatisme, lecture des changements institutionnels et analyse historique de l'évolution des pouvoirs urbains du XVIIIe au XXe siècle

Nora LAFI

Publié dans : Lafi (Nora) (dir.), *Municipalités méditerranéennes. Les réformes urbaines ottomanes au miroir d'une histoire comparée (Moyen-Orient, Maghreb, Europe méridionale)*, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 2005, 370p., p.11-36.

Merci de citer comme tel.

L'objet du présent ouvrage n'est aucunement de théoriser un quelconque caractère méditerranéen des institutions municipales. Il ne vise ni à l'exhaustivité, ni à la définition d'une éventuelle unité de civilisation ou de pratiques sociales. La qualification méditerranéenne renvoie uniquement, pour les municipalités ici étudiées, à l'appartenance à un domaine géographique, sans préjuger de caractères fondateurs ou forcément communs qui y seraient rattachés. Le véritable objet de ce livre est ailleurs : lire l'évolution des pouvoirs urbains dans le monde ottoman et méditerranéen à la lumière d'une démarche historique qui parvienne à se départir des paradigmes trop souvent repris sur les villes de cette région, et analyser cette évolution avec les outils de l'histoire urbaine tels qu'ils ont été mis au point pour d'autres aires géographiques. L'intérêt, donc, réside dans le comparatisme, en ce qu'il peut apporter de nouveau à notre connaissance des pouvoirs urbains au Sud de la Méditerranée. Le référent choisi ici pour la comparaison est souvent l'Italie. Il aurait pu être autre, y compris non-méditerranéen, puisque l'enjeu est largement de méthode, et non de réification d'éventuelles correspondances. L'avantage de l'exemple italien est qu'il concerne un pays d'Europe occidentale souvent considéré comme le sommet de la civilisation urbaine. L'exemple italien a de plus suscité une riche tradition historiographique pour l'histoire des villes et des municipalités. La pratique du comparatisme a donc pour but de confronter méthodes et résultats à ce que l'on sait de ce terrain. Un autre avantage réside dans le décalage, pour la période qui nous concerne, avec la France, référent implicite mais toujours présent, des jugements quant à la modernité qui sont exprimés, ou tus mais malgré tout véhiculés, dans les études sur la Méditerranée du Sud et de l'Est de matrice française. L'exemple français est passionnant, mais constitue dans bien des domaines une exception. C'est le seul pays où d'un jour à l'autre est décrétée la fin de l'Ancien régime, et même si cette caractéristique est ensuite démentie par des retours en arrière et des demi-mesures, elle marque jusqu'à nos jours la recherche sur la notion de modernité administrative¹. Entre 1789 et le Premier Empire, la France connaît une modernisation administrative rapide et profonde. Malgré les limites de ce mouvement, qu'ont étudiées les spécialistes de cette aire géographique, l'impression de modernité est encore de nos jours imposée comme référent obligé pour les études sur l'Empire ottoman et le monde arabe. Or l'exemple italien, choisi ici comme référent méthodologique (et non idéologique ou culturel), montre que l'Ancien régime urbain peut, en pleine Europe occidentale et dans le pays de l'urbanité par excellence, durer jusqu'en 1870, ce qui invite à tempérer les éventuels jugements sur le retard à la modernisation dans d'autres aires géographiques. La pratique du comparatisme sous cet angle

¹ A l'appui de cette singularité de l'histoire française, qui a longtemps pourtant constitué la jauge implicite de nombreux jugements sur la modernité, on peut évoquer le destin de municipalités françaises d'Ancien régime qui, telle celle de Montréal, placées pour différentes raisons hors du cadre national n'ont pas connu les réformes révolutionnaires. Elles ont alors connu une transition entre Ancien régime et modernité tout à fait différente.

a donc pour but, dans la démarche ici présentée, d'évacuer autant que faire se peut tous les *a priori* sur l'absence d'institutions de gestion urbaine dans le monde arabe et ottoman avant les réformes du XIXe siècle, et tous les *topoi* sur le caractère européen de ces réformes souvent présentées comme importées « d'Occident ». Il ne s'agit pas de nier les influences, ce siècle en a été marqué pour le meilleur comme pour le pire, ni d'effacer les spécificités propres à chaque région, mais seulement de ne rien poser d'emblée dans la démarche scientifique qui pourrait occulter des pans entiers de la réalité urbaine et sociale, et pervertir la démarche de recherche dans son ensemble. Dans une telle perspective, il n'est jamais exclu de retrouver à la fin une affirmation qui avait été écartée au début. La seule différence dans ce cas, c'est qu'au lieu d'être un *topos*, c'est alors le résultat d'une démonstration historique.

On trouvera donc dans ce livre des études sur différentes villes du pourtour méditerranéen, au sens large du terme. Elles ont été menées selon des problématiques communes. Chaque chercheur s'est efforcé de répondre à un certain nombre de questions partagées et construites dans une démarche concertée. Les problématiques municipales méditerranéennes constituent un champ de recherche dans lequel ont été délimités un certain nombre de points de questionnement à partir desquels a été mise en place la démarche comparatiste. Le comparatisme, ainsi conçu dans sa dimension collective, a pour but d'éviter cette phase de la démarche à laquelle forcément se heurte le chercheur isolé : comparer une ville sur laquelle il a beaucoup travaillé selon sa propre méthode, à ce qu'il se contente de lire sur ce qui existe dans d'autres villes et qui a été produit selon d'autres logiques. Il a donc été choisi ici de travailler ensemble dès le départ, et à chaque phase de la recherche, se soumettre de façon croisée attendus et résultats. Une récente étude sur l'usage du comparatisme en sciences sociales, dirigée par Jacques Commailles, semble d'ailleurs négliger cet aspect de la pratique du comparatisme : une démarche de recherche collective et concertée. Dans cette étude, Cécile Vigour² s'attache en effet à repérer les modes d'usage du comparatisme. Mais jamais la méthode comparatiste n'est présentée comme pouvant émaner d'une démarche collective. Or il semble que s'il y a quelque chose à gagner dans le comparatisme, c'est bien du côté du collectif. Chacun a son propre terrain de recherche, ses propres intérêts, mais prend au groupe et lui rend un cadre méthodologique commun. Il ne sert à rien de comparer ce que l'on croit être le résultat d'une démarche personnelle novatrice aux *a priori* sur d'autres objets. On risque trop d'en conclure que son propre objet est singulier, ou singulièrement avancé. Pour ce qui concerne les études ici présentées, ce cadre méthodologique commun s'est composé à la fois d'une volonté d'aller plus loin dans l'exploitation des archives, par le partage des connaissances et des compétences, aussi bien linguistiques que disciplinaires, et de la mise en place d'un ensemble de questions sur les thématiques municipales. La réflexion sur le comparatisme a depuis été enrichie par l'importante contribution de Michael Werner et Bénédicte Zimmermann³. Mais ces auteurs utilisent surtout le comparatisme comme antithèse dans leur promotion d'une démarche dite d'histoire croisée. A mieux y regarder cependant, et à moins d'avoir une vision figée du comparatisme, chacun peut reconnaître dans l'histoire croisée une démarche comparatiste attentive à éviter les pièges de la translation et de la transposition. Un comparatisme concerté peut même contribuer à la construction d'une « *shared history* » ou histoire partagée, et à la mise en commun d'historiographies séparées par les traditions historiographiques nationales. La démarche ici présentée, qui avait été conçue dès l'origine comme un comparatisme concerté et croisé avait ainsi pour objet d'utiliser les outils méthodologiques forgés dans une tradition historiographique donnée pour l'étude d'autres terrains, de croiser les questionnements, et de construire l'analyse dans une

² Cécile Vigour, *L'usage du comparatisme en sciences sociales, raison et déraison*, sous la direction de Jacques Commailles, mai 2001, 138 p. Voir aussi : Jucquois (Guy) Vielle (Christophe) (dir.), *Le comparatisme dans les sciences de l'homme : approches pluridisciplinaires*, Bruxelles, De Boeck, 2000, 469 p.

³ Werner (Michael) Zimmermann (Bénédicte), « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales Histoire Sciences sociales*, 2003, 1, p. 7-36.

démarche collective. Cette dernière dimension, qui semble manquer aux propositions de Werner et Zimmermann, semble pourtant fondamentale.

Sur le fond, c'est autour du passage de systèmes de gestion urbaine traditionnels, hérités de l'Ancien régime, sous ses diverses déclinaisons locales, à des municipalités réformées, qui a peu à peu constitué le cœur de la démarche. Pour cela, la comparaison avec les villes de l'Europe méditerranéenne, qui n'avait d'autre prétention que méthodologique, s'est avérée fructueuse⁴. Car non seulement les villes européennes présentaient une richesse exceptionnelle dans la variété des situations et des modalités de passage des pouvoirs urbains à la modernité, mais elles présentaient aussi une grande richesse dans la tradition historiographique, qui amenait à poser de nouvelles questions aux villes des rives méridionale et orientale de la Méditerranée. Le XIXe siècle s'est rapidement imposé comme le moment crucial pour cette étude. Mettre en commun les savoirs sur chacune des villes a en effet suggéré tant une convergence chronologique qu'une validité plus large que prévue de certaines des thématiques relatives à la mise en place des municipalités. Le choix méthodologique et historiographique initial s'en est vu conforté : il est possible, et souhaitable, d'appliquer à l'ensemble des villes de Méditerranée, et d'autres aires géographiques et culturelles sans doute, les questionnements propres à l'histoire urbaine. Il convient absolument de ne plus considérer les villes du monde arabe ou ottoman, et des rives méridionale et orientale de la Méditerranée en général, comme des entités irréductibles forcément aux grandes tendances de l'évolution des villes entre les périodes moderne et contemporaine. Les contextes, et en premier lieu celui de la colonisation, sont certes tout à fait différents, de même que bien souvent les modalités, voire les directions de l'évolution. Mais autour de la question du passage d'institutions urbaines anciennes, ou d'Ancien régime, (articulées autour d'un conseil des notables, de l'organisation des marchés et des corporations, et du pouvoir de la notabilité marchande dans le cadre d'une société de corps dans laquelle l'individu est inséré dans une communauté si bien confessionnelle que professionnelle), à des institutions de type municipal (rassemblées autour des prérogatives d'un conseil municipal élu au suffrage généralement d'abord censitaire par des individus électeurs identifiés non plus par l'appartenance à une communauté confessionnelle ou professionnelle mais par leur assise foncière ou fiscale), on retrouve partout un des points essentiels de l'histoire des sociétés urbaines. Le fait que, dans certaines régions, le passage à la modernité ait été un échec ne fait que renforcer l'intérêt de questionnements qui y sont liés. L'emploi du terme Ancien régime s'appuie sur une démarche historique éprouvée en collaboration avec un certain nombre de chercheurs spécialistes de villes dans lesquelles il est courant. Ces chercheurs ont participé au programme de recherche à différents titres : contributeurs (S. Fettah, D. Bocquet) ou discutants (C. Petitfrère, C. Laboérie-Bousquet, F. De Pieri, B. Chevalier). Après discussion, les caractères essentiels de l'Ancien régime urbain ont été énoncés. Ce n'est que lorsqu'on a retrouvé dans les villes des rives orientale et méridionale de la Méditerranée ces caractères que l'on s'est permis d'employer le terme. Les définitions de Lucien Bély⁵, mais aussi de Marino Berengo⁶ ont également servi de référents méthodologiques. Dans la démarche, ma fréquentation des collègues tourangeaux du Cehvi (D. Turrel, J.L. Pinol, R. Beck) m'a de plus été très utile. Dans le domaine de l'analyse urbaine, deux contributions récentes ont également

⁴ Cette méthode se rapproche quelque peu de celle adoptée par Renato Camurri, qui dans une récente étude collective sur les municipalités progressistes de Vénétie au début du XXe siècle a tenu à présenter en ouverture de l'ouvrage deux chapitres sur des cas-témoins ou pilotes : Rome et Milan. Camurri (Renato) (dir.), *Il Comune democratico. Riccardo della Mole e l'esperienza delle giunte bloccarde nel Veneto giolittiano (1900-1914)*, Venise, Marsilio, 2000, 277 p.

⁵ Bély (Lucien), *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Paris, Puf, 1996. Voir notamment les articles « Assemblées de notables », « Municipalités », « Corporations », « Corps », « Urbanisme », « Villes », « Députés des villes en cour », « Coutumes et droit écrit », « Consuls ».

⁶ Berengo (Marino), *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo e età moderna*, Turin, Einaudi, 1999, 1040 p.

constitué des points de repère importants : tout d'abord l'étude d'histoire médiévale sur les pouvoirs municipaux à Paris de Boris Bove, dans laquelle sont énoncés avec rigueur les principales composantes des pouvoirs urbains et leurs origines pour cette ville⁷. Ensuite l'étude de Simona Cerutti sur la justice à Turin au XVIIIe siècle, qui s'avère aussi être une réflexion sur ce qu'est une société d'Ancien régime⁸. Plus que la question des modèles, qui a souvent retenu l'attention, ce qui nous intéresse est la question des mutations sociales entre des modes de fonctionnement hérités des périodes médiévale et moderne et ceux que connaissent les XIXe et XXe siècles. Ce qui compte n'est pas de savoir d'où vient l'idée d'appeler l'institution de gestion urbaine « municipalité », mais de comprendre ce qui change, ou ne change pas d'ailleurs, dans le mode de gestion de la ville. On entend également rompre de la sorte avec certains *a priori* sur le monde arabe, qui contribuent à véhiculer l'idée qu'avant le XIXe siècle, et essentiellement les réformes ottomanes et la colonisation, les villes n'avaient pas connu d'institutions de gestion urbaine. Il va en revanche désormais de soi que toutes les villes du monde arabe et ottoman étaient bien dotées d'institutions de gestion urbaine avant les réformes ottomanes et la période coloniale et que ces institutions reposaient généralement sur le pouvoir de la notabilité marchande assemblée, avec dans certains cas une composante noble, et sur l'organisation des corporations. Etudier les municipalités du XIXe siècle, c'est aussi tenter d'en savoir plus sur ce qui existait auparavant. Poser à la ville arabe⁹ des questions issues de la méthode éprouvée par une historiographie forgée sur d'autres continents n'a rien à voir avec un quelconque européocentrisme¹⁰. A une même question peuvent venir des réponses différentes. Poser la même question ne veut nullement dire que la réponse est identique. C'est juste affirmer que les deux objets sont comparables. La comparaison, ensuite, revient autant à faire la liste des différences que des similitudes. Ce qui apparaissait important ici était d'appliquer des questionnements et de pratiquer la recherche selon les méthodes communes de l'histoire urbaine. Le XIXe siècle, période riche en réformes, plus ou moins traumatiques, a logiquement constitué le cœur de la réflexion. Mais le groupe de travail n'entendait pas se limiter à cette période. Pour le XXe siècle, analyser certains domaines de l'action municipale afin de les situer dans les tendances d'ensemble de la période et de la thématique paraissait répondre aussi à une nécessité de la recherche. Les principaux points suivants, fruits d'un travail commun, ont guidé la réflexion de chaque auteur. Ils se regroupent en quelques questions principales, autour de l'analyse des réformes urbaines, de leur origine, de leur contenu et de leurs attendus. Il s'est agi tout d'abord de situer les réformes urbaines étudiées dans la chronologie régionale. La vie municipale et citadine ne peut en effet être analysée, et encore moins livrée à une démarche comparatiste, sans une connaissance précise du contexte international, national, ou régional. Chacune des

⁷ Bove (Boris), *Dominer la ville. Prévôts des marchands et échevins parisiens de 1260 à 1350*, Paris, CTHS, 2004, 720 p.

⁸ Cerutti (Simona), *Giustizia sommaria. Pratiche e ideali di giustizia in una società di Ancien Régime (Torino XVIII secolo)*, Rome, Feltrinelli, 2003, 228 p.

⁹ Il n'est pas question pour l'instant ici de théoriser un quelconque caractère arabe de la ville, ni de disserter sur les notions de ville arabe ou de ville musulmane, ottomane ou islamique. Pour un point historiographique quant aux débats sur ces notions, voir : Mazzoli-Guintard (Christine), « Urbanisme islamique et ville al-Andalus : autour de nouvelles propositions méthodologiques », in Torremocha da Silva (Antonio) et Martinez Enamorado (Virgilio) (dir.), *La ciudad en al-Andalus y el Magreb*, Grenade, 2002, p. 49-73. Voir aussi : Ilbert (Robert), « La ville islamique : réalité et abstraction », *Les cahiers de la recherche architecturale*, 10-11, 1982, p. 6-13 et Abu-Lugod (Janet), « The islamic city historic myth, islamic essence and contemporary relevance », *International Journal of Middle-East Studies*, 19-2, 1987, p. 155-176, ainsi que Raymond (André), « Ville musulmane, ville arabe : mythes orientalistes et recherches récentes », in Biget (Jean-Louis) (dir.), *Panoramas urbains*, Fontenay-aux-Roses, ENS, 1995, p. 149-172.

¹⁰ Michele Amari, grand historien de la Sicile musulmane, évoquait déjà, au XIXe siècle, les correspondances entre les formes de gouvernement urbain qu'il observait et les formes communales dont il avait connaissance pour l'Italie antique et médiévale. AMARI (Michele), *Storia dei Musulmani di Sicilia*, Florence, Le Monnier, 3 vol. rééd. 2002, 405-390 p.

viles étudiées non seulement appartient généralement à un ensemble plus vaste (Empire ottoman, domaine colonial, Etat national) mais aussi est soumise aux influences d'une époque ou d'une culture institutionnelle. Les municipalités, et les villes du Sud de la Méditerranée particulièrement ont trop souvent été analysées hors de ce contexte historique, chacune comme un cas unique par essence. L'intérêt d'une démarche collective est de faire la part entre spécificités et banalités, entre caractères locaux et pratiques partagées. Une réflexion sur l'insertion de la ville dans un ensemble plus grand, administratif, institutionnel, culturel, permet aussi d'exploiter au mieux les sources archivistiques locales et centrales (Istanbul pour toutes les villes ottomanes, les capitales des Etats colonisateurs ou nationaux). Le travail collectif a ainsi permis de mettre en lumière l'immense richesse des fonds stambouliotes, entre autres, pour l'histoire des villes arabes.

La recherche et l'exploitation de sources archivistiques originales constituent de plus un des fondements premiers de ce travail collectif. Il a ainsi été possible de s'appuyer sur des sources archivistiques de première main pour l'étude des municipalités, surtout pour ce qui concerne les parties arabes de l'Empire Ottoman. Les discussions communes ont de la sorte rapidement mis en évidence les lacunes d'une bibliographie fondée souvent sur des assertions qui se transmettent d'ouvrage en ouvrage. Pour éviter de tomber de nouveau dans ce travers, surtout autour de l'étude des institutions de gestion urbaine d'Ancien régime, dont l'existence est constamment niée pour cette région, ainsi que de l'étude des influences dites occidentales, il a été décidé d'éviter autant que possible de reprendre des jugements tout faits sans en vérifier, dans des sources de première main, la validité. Ce travail collectif a permis d'exploiter trois types de sources et de les confronter : locales, impériales et coloniales. De nombreuses convergences sont ainsi apparues entre les différentes villes. Il s'est alors agi de les analyser.

Pour cela, l'héritage des institutions antérieures de gestion urbaine a été au centre des questionnements. Un point important a été l'étude des institutions chargées de gérer la ville avant les réformes municipales du dernier tiers du XIXe siècle. Qu'y avait-il dans le monde arabe et ottoman avant la municipalité pour gérer la ville ? Pouvoirs traditionnels, conseil des notables, place des corporations, attributions des instances anciennes du pouvoir urbain et vocabulaire de ce stade pré-municipal ont été les principales questions abordées. Pour mieux comprendre et analyser la nouveauté, il a semblé nécessaire de connaître ce qu'il y avait avant. Le travail en commun avec des spécialistes de la rive Nord de la Méditerranée a permis d'écarter d'emblée les assertions que l'on retrouvait parfois dans la bibliographie au sujet de l'absence d'institutions de gestion urbaine dans les villes de la rive Sud. A la suite également de mon propre travail sur la ville de Tripoli, il ne me paraissait important de poursuivre la recherche des états antérieurs au XIXe siècle de la gestion urbaine¹¹. Chacun a donc été invité à rechercher qui, et quelle institution, était en charge du gouvernement urbain avant l'époque des réformes.

La création des municipalités, en tant qu'institutions réformées, a ensuite constitué un moment majeur de la réflexion collective. Plusieurs questions ont guidé la recherche dans ce domaine, tout d'abord autour de l'impulsion de l'esprit réformateur, et du parcours de la décision. Evitant de valider *a priori* la thèse du modèle européen, la démarche a été de peser à chaque fois le poids de l'héritage local et de l'influence extérieure éventuelle dans le passage à des institutions de type municipal moderne. Ruptures et continuités ont ainsi pu être mises en contexte. Il ne s'agissait en rien de nier les influences européennes dans les réformes municipales, mais plutôt de soumettre l'ensemble du processus à une analyse historique. La question principale était de savoir comment la nouvelle municipalité s'articule avec ce qu'il y avait avant dans le domaine de la gestion urbaine. Pour saisir la part éventuelle de continuité, notamment autour de la place des élites et des notables, l'indicateur de la composition du

¹¹ Lafi (Nora), *Une ville du Maghreb entre Ancien régime et réformes ottomanes : Genèse des institutions municipales à Tripoli de Barbarie (1795-1911)*, Paris, L'Harmattan, Collection Villes, 2002, 305p. Voir aussi Lafi (Nora), « Ville arabe et modernité administrative municipale », *Histoire urbaine*, n°3, 2001, p.149-167.

nouveau conseil municipal par rapport à l'institution précédente a été choisi. La question des attributions a de même servi d'élément de comparaison entre administration municipale moderne et institutions urbaines d'Ancien régime. Un autre indicateur d'éventuelles continuités ou ruptures pouvait être le bâtiment siège des institutions municipales, son architecture, sa localisation, la symbolique du pouvoir urbain qu'il affiche. La question était de savoir comment cet appareillage monumental prend place après chaque réforme importante ou tournant dans l'histoire de la ville, dans l'espace urbain par rapport à la situation antérieure. Le travail collectif a aussi mis au jour l'importance des tours de l'horloge dans la définition d'un temps urbain municipal dans l'espace ottoman¹² ainsi que des café en tant d'abord que lieu de réunion des notables de la ville puis parfois de véritable siège des institutions municipales au moment de leur formalisation.

Les réformes municipales en elles-mêmes ont également constitué un point essentiel du parcours de recherche. Contexte politique et institutionnel, promoteurs, résistances, buts de la réforme ont été les questions premières posées à chaque situation. Mais il a semblé important aussi de s'intéresser au comportement des anciennes élites urbaines par rapport au nouveau cadre, ainsi qu'à l'attitude de ces élites par rapport au pouvoir central, quel qu'il fût. La plupart des réformes étudiées dans ce livre ont été suscitées soit par l'Empire ottoman, dans le contexte des Tanzimat, soit par une puissance coloniale. Pour leur analyse, il a été résolument choisi de ne pas se contenter du contexte ottoman ou colonial, mais de préférer y adjoindre un comparatisme, fondé sur la méthode, avec d'autres aires géographiques, afin d'éviter les jugements erronés quant à la modernité ou l'arriération de chaque situation. Il arrive que les réformes au Sud de la Méditerranée soient qualifiées de type européen sans que ce qui se passe en Europe ne soit examiné. La pratique du comparatisme permet de se rendre compte que l'Europe connaît en bien des endroits une situation d'Ancien régime municipal jusque très tard dans le XIXe siècle. Si la qualification d'une inspiration européenne doit rester, cela ne doit être avancé qu'après analyse, et non sur la comparaison avec un vague modèle dont on n'expliquerait rien. L'étude de l'Europe montre que sur ce continent aussi les réformes ont eu du mal à s'imposer face aux structures d'Ancien régime et que bien souvent la modernité administrative urbaine a été le fruit d'un compromis. Par ailleurs, l'analyse des pouvoirs urbains et de leur transformation doit aussi se concevoir comme une manière de lire les mutations des structures d'Etat. Au miroir des municipalités, c'est aussi l'histoire de la construction étatique, de ses enjeux et de ses détours qu'il convient de tenter de faire. Dans le vaste processus de modernisation de l'Etat ottoman, connu sous le nom de *tanzîmât* et initié dans les années 1830, les réformes municipales des années 1850-1870 sont un élément important, dont le but est également la consolidation de l'Etat lui-même à un moment où ses prérogatives dans les provinces sont contestées par des puissances rivales.

Dans la plupart des cas, les réformes municipales ont créé un conseil municipal, soit *ex-novo*, soit en réformant une institution antérieure. La composition de ce conseil, les règles d'un éventuel système censitaire, ainsi que les normes de son fonctionnement, ont été au cœur des interrogations. Le système électoral, et le type de représentativité qu'il permet, a de même constitué un des points de l'analyse, de même que les modes d'inscription territoriale et institutionnelle des familles de la notabilité. Une telle démarche avait pour but de mieux comprendre la manière dont les élites municipales géraient la ville, et de qui étaient composées ces élites. Pour l'évaluation des réformes, ce point constitue un indice de premier ordre. Changement radical, éviction, demi-mesure, continuité, contournements, toutes les hypothèses étaient à examiner.

Une autre question centrale pour la lecture des institutions urbaine au Sud et à l'Est de la Méditerranée était la place des communautés confessionnelles, de l'appartenance communautaire et des institutions communautaires dans la vie citadine, avant et après les

¹² Voir sur cette question les travaux en cours de publication du professeur Klaus Kreiser.

réformes. Cet aspect a retenu l'attention de nombreux auteurs. Il est également au centre des conclusions quant à l'évaluation, au terme de cette phase du parcours de recherche, de la modernité administrative et de ses limites. Il est apparu pour de nombreuses villes ottomanes que la gestion communautaire constituait un des échelons essentiels du gouvernement urbain d'Ancien régime. Mais le choix a été fait ici de ne pas aborder la question sous l'angle uniquement religieux. Car à placer la religion au cœur de la question de départ, on est trop sûr de la retrouver à l'arrivée. De ce parcours de recherche collective, il ressort une vision de l'évolution des sociétés urbaines entre XVIIIe et XXe siècles dans laquelle les césures sociales de type confessionnel sont souvent présentes dans les schémas municipaux mais ne les déterminent pas forcément. C'est souvent par l'héritage d'institutions traditionnelles qu'est transmise à la municipalité une empreinte confessionnelle, mais pas forcément religieuse.

Les limites du territoire communal ont également constitué un point de l'interrogation collective, ainsi que la question éventuelle des murs de la ville, dans son rapport aux processus d'urbanisation et d'évolution du lien entre institutions du pouvoir urbain et espaces de la ville. Là encore, il était important d'entendre ce qui se passe en Europe au moment de la croissance physique de la ville, quand les limites des institutions traditionnelles sont débordées. Mais dans ce domaine aussi, l'usage du comparatisme devait être tempéré d'une juste évaluation du référent : le nouveau Paris d'Hausmann, négation en bien des aspects du caractère municipal de la gestion urbaine, ne naît ainsi qu'en 1860, et, dans de nombreuses villes d'Europe, les questions sur le lien entre enceintes anciennes et limites administratives nouvelles ne se posent que tardivement. L'évaluation de la modernité ou non des villes du Sud ne peut que gagner à l'évocation de ce type de rappel. Une réflexion sur le rapport entre espace physique de la ville et fonctionnement institutionnel et politique s'avère en outre importante dans la compréhension des phénomènes de type municipal.

Pour chaque ville, il a en outre été demandé de faire le point sur les attributions municipales dans le domaine urbain, et de mettre en évidence les éléments de nouveauté éventuels apportés par les réformes. Une attention particulière a été dévolue à l'évolution de la réglementation sur le bâti urbain, mais c'est à l'ensemble des prérogatives municipales que les auteurs ont été invités à être sensibles. Le but était d'apprécier les changements à l'œuvre dans les villes de la fin du XIXe siècle et du début XXe siècle, et les éventuelles solutions de continuité avec la période précédente. Mais il s'agissait également de mieux lire les invariants dans l'exercice du gouvernement urbain. Pour chaque compétence ancienne (annone, bâti, ordre public, bienfaisance citadine...) on s'est attaché à étudier l'impact des diverses réformes¹³.

Dans la lignée d'une tendance de l'historiographie urbaine européenne, italienne particulièrement, une lecture du processus de gonflement des appareils bureaucratiques urbains a été tentée, autour notamment des services administratifs et techniques¹⁴. Il est vite apparu qu'il y a là un élément caractéristique du nouveau régime municipal, avec une spécialisation sectorielle, professionnelle et technique. Pour certaines villes, cette perspective a de plus invité à une lecture du développement d'une science de l'administration municipale. Dans ce domaine, le nouveau régime municipal, quels qu'en soient les promoteurs, rompt souvent nettement avec les manières anciennes de gérer la ville.

Pour ce qui concerne la planification urbaine, la place des municipalités face aux structures étatiques a semblé constituer un indicateur important, dans un moment où les villes

¹³ Sur la question de l'annone, et notamment de son lien avec les institutions urbaines, voir : Marin (Brigitte) Virlouvet (Catherine) (dir.), *Nourrir les cités de Méditerranée. Antiquité-Temps modernes*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2003, 894 p.

¹⁴ Voir notamment les travaux de Romanelli (Raffaele), *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra pubblico e privato: i segretari comunali in Italia. 1860-1915*, Bologna, Il Mulino, 1989, 328 p.. Voir aussi : Alaimo (Aurelio), *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'Unità. 1859-1899*, Bologna, Il Mulino, 1990, 395 p.

s'agrandissent considérablement et où des réformes institutionnelles modifient largement un panorama hérité. Pour les villes où le cas se présentait, on a donc tenté de suivre le parcours bureaucratique et institutionnel de la planification, et d'en lire les enjeux à la lumière d'une réflexion sur les modes de gouvernement urbain et de transformation de la ville. Cette perspective a aussi permis de poser la question du rapport à l'Etat central (impérial, national, colonial)¹⁵. Les municipalités sont en effet placées, entre le milieu du XIXe siècle et le XXe siècle, au cœur d'intenses tensions. Organes représentatifs de la population locale et de sa notabilité, elles sont aussi insérées, selon diverses modalités, dans des appareils plus vastes, et soumises à des pressions, ambiguïtés et ambivalences de toutes sortes. Mais la question du rapport au pouvoir central ne peut être lue sous le seul aspect réglementaire ou normatif. On a tenté ici de proposer des interprétations dans lesquelles soit prise en compte la dimension relative aux conflits et aux médiations qui, dans la pratique, façonnent le rapport des institutions locales au pouvoir central. Pour l'évaluation de la place des municipalités et de leur marge d'autonomie éventuelle, divers indicateurs ont été pris en considération, notamment autour des questions financières. Par une lecture des budgets municipaux, on a ainsi accès à la fois, pour les entrées, à une connaissance du système fiscal urbain, et pour les dépenses à une connaissance des attributions et priorités de la mairie. On a aussi accès à une évaluation de l'emprise étatique sur l'instance locale. Une attention à l'aspect financier de la vie municipale permet aussi de mieux saisir le rapport des notables contribuables, qui souvent par définition contrôlent les institutions locales, à la société urbaine. A partir de ces points de réflexion, l'ensemble des auteurs s'est efforcé de poser à la ville étudiée et aux archives, un ensemble de questions, et si possible d'y apporter des réponses fondées sur l'exploitation des sources, afin de livrer au débat collectif des éléments d'évaluation.

Dans son article sur Livourne, ville et port de Toscane qui présente la particularité unique d'être à la fois de fondation récente et ouverte aux trafics méditerranéens, tenus notamment par les marchands juifs, Samuel Fettah étudie les mutations de la représentation citadine à la fin du XVIIIe siècle. Depuis l'octroi du statut dit des *livornine* à la fin XVIe siècle, chaque communauté, ou nation, avait ses institutions propres. S. Fettah évoque ainsi le rôle des *Massari* de la nation juive. Ces grands négociants, chefs de la communauté (le terme de *Massari* renvoie à *Machayikh*, pluriel de *cheikh*, le chef en arabe) étaient à la tête des institutions communautaires et étaient les interlocuteurs du Prince. Ils étaient choisis par une assemblée communautaire de notables. En parallèle à ce type d'institution communautaire, existait une municipalité d'Ancien régime, réservée aux bourgeois de la ville. Propriété et cens étaient au fondement du système. Le droit de bourgeoisie n'était ouvert qu'aux catholiques. La réforme de 1780, qu'analyse S. Fettah, crée une municipalité nouvelle, composée de 16 conseillers et huit prieurs, avec à leur tête un gonfalonier. Ils sont tirés au sort parmi les propriétaires de la ville. La réunion des conseillers et des prieurs forme le conseil général, mais l'exécutif municipal est dans les mains du *magistrato*, composé des Prieurs, dont deux au moins appartiennent à la noblesse, du gonfalonier et d'un député de la nation juive. Les juifs sont donc intégrés au système municipal, mais à titre particulier et dérogatoire, et non en tant que simples propriétaires. Les attributions de la municipalité sont typiquement celles d'une institution urbaine d'Ancien régime : voirie, éducation, santé, bienfaisance citadine, ordre public, réglementation du bâti. S. Fettah évoque aussi les limites d'un tel système, à la base peut-être du retard dans la modernisation administrative de la ville jusqu'à l'époque de l'Unité italienne de 1859-1860. Il faut attendre la loi municipale italienne de 1865 pour que Livourne soit tout à fait intégrée à un système de « nouveau régime » institutionnel. Le cas de Livourne permet donc de montrer d'une part l'importance des institutions de gestion urbaine communautaire, même dans le Grand-Duché de Toscane, berceau de la

¹⁵ Pour une étude des différents types de reconfiguration dans le schéma des pouvoirs et leurs incidences respectives sur les sociétés urbaines : Turrel (Denise) (dir.), *Villes rattachées, villes reconfigurées (XVIIe-XXe siècles)*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 2003, 433 p.

civilisation urbaine européenne, et la difficulté d'autre part d'un des Etats les plus représentatifs du despotisme éclairé de la fin du XVIIIe siècle et de l'Europe des Lumières, à intégrer le fonctionnement communautaire dans un système municipal réformé. Même dans les Etats les plus avancés de l'Europe, les réformes municipales et la fin de l'Ancien régime urbain n'ont pas suivi un mouvement linéaire et univoque.

C'est aussi ce que montre Denis Bocquet pour le cas de Rome. La capitale des Etats du Pape, dotée d'institutions municipales remontant au moins au XIIe siècle, écho des magistratures citadines de l'Antiquité, connaît en effet au XIXe siècle une histoire mouvementée, riche en réformes municipales. Mais ce qui ressort de cette histoire, c'est la prégnance des structures d'Ancien régime jusqu'en 1870, et leur forte empreinte, même sur la situation ultérieure. Denis Bocquet montre ainsi qu'en phases de révolution ou de réformes, où les droits d'Ancien régime sont supprimés, la noblesse parvient à maintenir généralement ses prérogatives, et que lors des phases de restauration ou de réaction, elle parvient à faire rétablir ses droits anciens, où l'accès aux instances de gestion urbaine est subordonné à l'appartenance à une catégorie sociale prédéfinie. Dans cet article, il est aussi montré comment dans la ville, le suffrage censitaire est le moyen d'une perpétuation des prérogatives de la noblesse municipale, tant propriété et noblesse allaient de pair. Contrairement à ce qui a pu se passer dans les villes du négoce, où richesse marchande et assise foncière n'étaient pas intrinsèquement liées (mais où souvent les marchands ont malgré tout acheté maisons et terrains pour accéder à la notabilité municipale), dans des villes de nobles propriétaires, l'Ancien régime municipal dure longtemps, tant le système censitaire est pour eux le moyen de voir reconduite leur position à la tête de la ville. C'est pourquoi même avec l'intégration de la ville pontificale au Royaume d'Italie en 1870, et l'application de la loi italienne de 1865, qui sanctionne la fin de l'Ancien régime, on retrouve les mêmes familles au commandement des instances municipales. Le cas de Rome, comme celui de Livourne, apporte donc à notre pratique du comparatisme des nuances au référent implicite européen qui souvent imprègne les études urbaines sur les mondes arabe et ottoman. Quitte à avoir un référent, autant qu'il soit explicite et nuancé. Les jugements sur la modernité n'en seront que plus nuancés eux-mêmes. L'Ancien régime municipal ne disparaît pas en Europe occidentale en 1789 ou 1790. Même pour la France, ces dates ne sont pas intangibles et les retours en arrière sont nombreux. Certes la modernisation administrative y a-t-elle été rapide entre Révolution et Empire, mais le XIXe siècle reste longtemps marqué par la Restauration, par la politique conservatrice du Second Empire, et par l'importance du suffrage censitaire, qui permet aux élites de l'Ancien régime urbain de s'intégrer dans la modernité municipale. Pour les autres pays du continent, la situation est encore plus nuancée, tant c'est l'Ancien régime lui-même, en tant que tel, qui perdure loin dans le XIXe siècle. Rarement avant 1848 l'Europe a connu de véritables réformes municipales, et nombreux sont les exemples qui montrent combien l'ancien système, fondé sur les prérogatives d'une notabilité strictement définie et souvent sur le système des corporations, a résisté. La pratique du comparatisme avec l'Europe permet donc d'aborder l'étude des villes de la rive Sud de la Méditerranée avec un regard différent, débarrassé des *a priori*. Il n'est pas étonnant ainsi de voir qu'en 1850 les villes de l'Empire ottoman sont encore administrées selon les modalités anciennes : assemblées de notables, instances corporatives et communautaires. L'évolution vers la modernité administrative que l'on constate pour les années 1860-1870 doit par ailleurs être évaluée, y compris à l'aune de facteurs internes, et non uniquement en fonction de l'influence d'une Europe dont on sait l'inertie à mettre fin chez elle-même à l'Ancien régime urbain.

Dans leur article sur Jérusalem, Yasemin Avci et Vincent Lemire démontrent pour la ville de Palestine l'existence d'un système de gestion urbaine antérieur à l'époque des réformes ottomanes, qui s'articule autour des figures du *kadi*, du *muhtesib* et du *nakib el-eshraf*. Les institutions urbaines d'Ancien régime, dont on a longtemps nié, là comme ailleurs, la consistance et la qualité même d'institution, avaient compétence dans un grand nombre de

domaines de la vie citadine, et émanaient de la notabilité et des corporations. Qu'un chef des corporations ait des pouvoirs urbains dans une ville arabe a longtemps été interprété comme un degré mineur d'organisation. Or dans une grande part des villes d'Europe, c'est du système même des corporations qu'est issu le pouvoir municipal, autour de la figure du prévôt des marchands. A Jérusalem, comme le montrent Yasemin Avci et Vincent Lemire, on a donc un *kadi* chargé des affaires urbaines en cas de litige. C'est devant lui que sont réglés les conflits en matière de permis de construire, de transactions commerciales, de propriété immobilière. L'existence d'une telle charge judiciaire a longtemps occulté le fait qu'il existe au-dessous de celle-ci une administration urbaine ordinaire. Devant le juge n'arrivent par définition que les litiges. A chaque fois qu'une affaire se passe dans la banalité ordinaire, elle échappe au *kadi*. L'examen des archives du *kadi* permet donc de se faire une bonne idée de la vie de la cité, par la conflictualité, mais pas de son administration urbaine ordinaire. Un chercheur étudiant la France du XXe siècle aurait ainsi une bonne idée de la conflictualité urbaine en lisant les archives du tribunal administratif, mais lui échapperait le fonctionnement quotidien du gouvernement urbain municipal. On a aussi, selon Y. Avci et V. Lemire, dans la Jérusalem de la première moitié du XIXe siècle, un *muhtesib*. Celui-ci semble chargé de la régulation des marchés et de la préservation de l'espace public. Les auteurs décrivent également la figure du *nakib el-eshraf*. Ce personnage est le chef des nobles de la ville, et à ce titre chef de la ville. Il est le représentant des grandes familles de la notabilité locale face au pouvoir central. Il incarne, dans une symbolique très codifiée, la conscience citadine. Il est de plus chargé du contrôle du système des corporations. Pour les auteurs, cette figure est bien celle qui incarne une véritable municipalité d'Ancien régime. Le système des corporations est en effet à Jérusalem la source du pouvoir urbain. Ce sont elles qui sont chargées de l'entretien de la ville. Le cas de Jérusalem pose la question de l'existence d'une assemblée citadine. Il n'est pas encore tout à fait clair si cette assemblée pré-existait aux réformes amenées par les Egyptiens dans les années 1830, mais il apparaît probable que l'assemblée repérée par V. Lemire et Y. Avci pour cette période ne faisait en fait que reprendre les attributions d'un conseil antérieur. Pour Jérusalem avant les réformes de la seconde moitié du XIXe siècle, on a avait en tout état de cause un pouvoir urbain fondé sur le système des corporations, avec à sa tête un chef de la ville issu de la noblesse marchande. Les attributions de cette institution dans le domaine urbain étaient typiquement celles d'une municipalité d'Ancien régime. Un intendant des marchés était en charge de l'ordre urbain et des transactions. Avec les réformes ottomanes, cette configuration donne naissance à une municipalité moderne. Après les réformes dites égyptiennes des années 1830, qui voient la création (ou plutôt sans doute la réforme) d'un conseil des notables, présidé par le chef de ville, c'est au début des années 1860 qu'est créée une municipalité de type moderne par les Ottomans, bien avant la loi municipale ottomane de 1877. Elle est dotée d'un conseil municipal, *majlis i-belediye*. La loi de 1877 vient réformer cette institution et l'adapter à la loi générale ottomane, comme dans les autres villes de l'Empire. Ce que Vincent Lemire et Yasemin Avci démontrent du fonctionnement de l'institution prouve qu'elle a repris l'essentiel des attributions des charges antérieures. La nouveauté réside dans l'intégration des représentations communautaires dans le système municipal. Dans le fonctionnement précédent, les communautés non-musulmanes étaient dotées d'institutions propres. La communauté juive avait ainsi son conseil et son chef, mais ceux-ci étaient placés sous la tutelle d'autorités supérieures sans en faire partie. Pour la municipalité ottomane, les auteurs montrent par ailleurs la parfaite continuité dans l'exercice du gouvernement urbain par les principales familles de notables de la ville. Leur étude du fonctionnement de la municipalité entre 1877 et le début du XXe siècle montre une institution pleinement en charge des problèmes urbains, et dont les limites sont les limites classiques des pouvoirs municipaux, notamment face au pouvoir central.

Le cas de Beyrouth, étudié par Jens Hanssen, conforte cette vision d'un lien entre institutions pré-municipales et municipalité. Il permet de confirmer notre hypothèse de l'existence de

pouvoirs urbains structurés avant les réformes ottomanes. Dans cette ville, la création de la municipalité n'évince pas tout à fait les structures préexistantes. J. Hanssen montre ainsi qu'à la base du système électoral municipal mis en place par les réformes ottomanes, on retrouve les institutions anciennes à l'échelle du quartier. Le personnage ancien du *nakib el-ashraf* semble par ailleurs survivre à la réforme, et non être intégré à la nouvelle institution. Cela montre que les réformateurs ont sans doute dû transiger et accepter des demi-mesures dans la mise en place des nouvelles institutions. Une réforme réussie doit parvenir à supprimer ce qui existait auparavant, et à l'intégrer dans la nouvelle forme du pouvoir. Dans certaines villes, dont Beyrouth semble-t-il, la reconduction d'instances anciennes, malgré les réformes, est le signe d'une limite du pouvoir des réformateurs, et d'une inertie plus forte d'une composante de la société urbaine et de ses élites, peut-être à cause du nécessaire respect d'un délicat équilibre communautaire. La question principale, dans une ville comme Beyrouth, est en effet celle de la représentation communautaire dans une instance citadine unitaire. J. Hanssen montre les réussites et les limites du modèle municipal dans ce domaine, autour de la question des élections municipales. Le passage à un système électif est en effet la clé de voûte du nouveau régime urbain. Pour ce qui concerne les attributions de la municipalité, dès avant la loi générale ottomane de 1877, Beyrouth confirme les tendances observées ailleurs. La municipalité développe ainsi un système fiscal propre, sans doute en partie issu des institutions antérieures, ainsi qu'une capacité à intervenir dans le domaine de l'expansion urbaine et de la régulation du bâti. La chronologie beyroutaine, telle qu'explicitée par Jens Hanssen, permet, malgré le contexte local très particulier des années 1860, de replacer le cas de cette ville dans la tendance générale à la modernisation du cadre institutionnel urbain mise en évidence par l'ensemble des auteurs. L'importance du conseil sanitaire, comme phase de la réforme municipale est ainsi soulignée pour Beyrouth, ce qui n'est pas sans rappeler ce qui se passe à la même époque à Tunis ou à Jérusalem.

Pour Damas, Stefan Weber démontre également l'existence de plusieurs conseils citadins, dont un conseil des marchands, dès l'époque de l'occupation égyptienne de la ville. Là encore, il est probable que ce conseil, dont on a trace pour les années 1830, n'ait alors été que réformé et non créé de toutes pièces. La ville de Damas était aux mains de ses notables. Une institution de gestion urbaine en organisait et régulait la vie citadine. S. Weber montre que tout n'est pas encore connu de cette institution. Avec les réformes municipales ottomanes des années 1860, et la création d'une municipalité à part entière, fondée sur un principe censitaire, la gestion de la ville est alignée sur ce qui se fait ailleurs dans l'Empire, autour notamment de l'insertion des représentants des communautés confessionnelles. S. Weber montre aussi la manière avec laquelle le système censitaire permet une perpétuation de la présence des mêmes familles de notables à la tête du gouvernement urbain. La municipalité que décrit l'auteur, et son fonctionnement jusqu'au début du XXe siècle, semble constituer une instance capable d'interventions importantes sur le tissu urbain, avec de vastes attributions dans de nombreux domaines de la vie urbaine. C'est en ce qui concerne la réglementation du bâti et l'aménagement que le cas de Damas semble le plus spécifique, avec la mise en place par la municipalité de véritables codes d'urbanisme dès la fin du XIXe siècle. Pour les autres attributions, Damas rejoint les autres municipalités : bâti urbain, ordre public, marchés, transactions.

Dans l'article que je consacre à Tunis, je tente de mettre en évidence l'héritage ancien dans la mise en place de la municipalité ottomane. Je m'attache à montrer l'existence de charges urbaines cohérentes de type d'Ancien régime, autour du personnage du chef de la ville, le *cheikh al-medina*, bien connu pour cette ville, mais dont les attributions sont rarement rattachées à une organisation de gestion urbaine à part entière. Je m'engage également dans la voie d'une lecture des réformes municipales, sous l'angle de l'analyse du devenir de la notabilité urbaine ancienne, et de la manière avec laquelle elle passe dans le nouveau mode de gouvernement urbain. Il apparaît de la sorte qu'à Tunis la réforme municipale se heurte à de

profondes résistances de la part de plusieurs factions de notables, et que sa mise en œuvre nécessite l'acceptation de la part des réformateurs de demi-mesures, avec la reconduction d'institutions antérieures, au lieu de leur remplacement total par les nouvelles instances. Cette situation semble s'expliquer par la précocité et la force dans cette ville de l'influence européenne, frein à une modernisation administrative ottomane destinée en dernier ressort à renforcer la position de la Porte dans une province excentrée, et soumise à de fortes pressions centrifuges. De la sorte une importante part de la notabilité est déjà, dans les années 1860-1870, insérée dans des réseaux de clientélisme européens, et refuse le nouveau système municipal ottoman. La municipalité parvient tout de même à s'implanter, mais reste marquée par cette caractéristique fondatrice, qui en limite l'influence. Un élément mérite par ailleurs d'être souligné : comme à Livourne, où quelques années après la réforme municipale de 1780 ont lieu de violentes émeutes urbaines contre l'ordre nouveau, on constate à Tunis un lien fort entre réformes municipales et résistances de l'ancien système, éventuellement manipulées par les puissances étrangères, lors des émeutes de 1864.

Pour la période coloniale, l'article de Carla Edde apporte une lecture de l'évolution de la municipalité de Beyrouth à l'époque du Mandat français, qui met en lumière les ambiguïtés sans cesse reconduites de l'institution, mais aussi sa capacité à prendre en charge le développement de la ville. L'articulation avec le pouvoir étranger est aussi un des points importants, qui montre combien la municipalité a servi de lieu d'expression de la notabilité citadine. La municipalité ottomane est maintenue en place par les Français, ce qui montre au passage sa cohérence et son enracinement dans la société urbaine, mais peu à peu soumise à une tutelle étroite de la part des autorités coloniales, l'évocation du modèle parisien recouvrant en fait la volonté de placer l'institution sous le contrôle direct du gouvernement. Le cas de Beyrouth contribue cependant à montrer que même lorsque la marge de manœuvre d'une municipalité est réduite, l'institution sert de lieu d'expression de la notabilité locale. Malgré les restrictions à la libre désignation des conseillers, le conseil reflète l'image d'une élite urbaine sur laquelle le pouvoir s'appuie, ou du moins avec laquelle il est contraint de composer.

Le cas de Rhodes, étudié par Denis Bocquet, permet d'évoquer une configuration particulière de la domination coloniale. Dans une ville ottomane dotée d'une municipalité, mais où les réformateurs avaient dû transiger dans l'application de la loi de 1877, face à la force de la représentation communautaire grecque, en position de parité face aux musulmans dans la ville et pourvue d'anciens privilèges régaliens, l'occupant italien, à partir de 1911, choisit de maintenir le fonctionnement ottoman. Pour des raisons tant internationales que locales, le gouvernement de Rome laisse en effet en place la municipalité ottomane. Ce qui est particulier à Rhodes, c'est que la revendication nationale grecque prend peu à peu le biais des institutions urbaines d'Ancien régime. Ce n'est pas dans la municipalité ottomane, où pourtant elle est dûment représentée, que s'exprime l'opinion grecque, mais dans les instances traditionnelles du pouvoir de la notabilité communautaire. On a là, de la sorte, une configuration originale, qui permet d'apporter à l'évaluation des municipalités ottomanes d'importantes nuances : comme à Tunis, où le contrôle sur les élites urbaines était déjà presque perdu, et où donc l'Ancien régime a perduré face aux réformes modernisantes, à Rhodes, les privilèges de type d'Ancien régime, qui avaient été accordés aux Grecs, depuis le XVI^e siècle, afin d'assurer la tranquillité de l'île et de la ville, ont constitué au XIX^e siècle un obstacle à une uniformisation administrative, qui ne portait pas en elle de solution viable à la question communautaire.

La quatrième partie de l'ouvrage offre une ouverture sur les thématiques actuelles de la question municipale. Avec l'article d'Emna Bchir El Aouani, on retrouve ainsi certaines des lignes principales de la problématique : rapport à l'Etat central d'une municipalité profondément ancrée dans la vie citadine, mais en bute à la concurrence des structures étatiques issues de l'Indépendance, marge de manœuvre financière et réglementaire de

l'institution, rapport à la propriété privée et à l'initiative privée. Son étude des enjeux de l'urbanisation des berges du lac à Tunis est révélatrice à cet égard¹⁶.

L'ensemble de ces études permet d'avancer dans la connaissance des pouvoirs urbains des rives sud et est de la Méditerranée, et dans l'évaluation des différentes phases historiques de leur transformation entre XIXe et XXe siècles. Les réformes municipales de la seconde moitié du XIXe siècle reflètent la volonté de l'Empire ottoman de préserver son emprise sur les principales villes de ses provinces, en promouvant, à partir de la fin des années 1850, des réformes susceptibles de faire passer la gestion urbaine de l'Ancien régime à la modernité administrative, tout en confortant le pouvoir des notabilités traditionnelles, que l'Empire ne pouvait se permettre de voir se détacher, au profit des puissances européennes, déjà à l'affût. L'ensemble des études sur ce point tend désormais à montrer que des pouvoirs urbains organisés existaient avant l'époque des réformes, et qu'ils ont servi de base à celles-ci. Le dénominateur commun est resté le pouvoir de la notabilité. Les réformes municipales ottomanes mettent ainsi en place un cadre unitaire, qui donne toute latitude cependant aux élites urbaines traditionnelles de passer intactes dans le nouveau système. Le but est de raffermir le contrôle ottoman sur ces élites, tout en leur laissant la gestion effective de leurs villes. Une génération de réformateurs ottomans est envoyée dans les villes pour mettre en œuvre ce changement. Le passage de l'Ancien régime à la modernité s'y fait généralement au prix de conflits, mais somme toute dans la continuité. Selon l'habileté des hommes envoyés, selon la réceptivité des élites locales, prises dans leurs propres conflits internes ou communautaires, et déjà souvent dans les rets de l'influence européenne, selon aussi la ductilité dans l'intégration des instances traditionnelles de gestion urbaine, le passage se fait avec plus ou moins d'efficacité. Mais l'image d'ensemble est celle d'une réforme municipale réussie, qui parvient à mettre en place, à l'échelle des villes de l'Empire, un mode de gestion renouvelé dans un ensemble cohérent, tout en préservant les équilibres internes et locaux. Là où les réformes transigent avec le système antérieur, sans le remplacer complètement, on a le signe d'une précoce difficulté des Ottomans à contrôler des provinces excentrées, et déjà soumises à des forces centrifuges, appuyées par des puissances européennes.

La modernité administrative, là comme ailleurs, revêt plus les atours d'un changement graduel dans la continuité que d'une révolution, mais s'impose de fait en quelques décennies. Les municipalités ottomanes ont bien sûr leurs limites (tutelle du pouvoir central, manque d'autonomie financière, dissensions internes, question communautaire) mais ces limites ne sont-elles pas celles de ce type d'institution ailleurs aussi ? Les municipalités françaises sous le Second Empire sont par exemple dans une situation de stricte tutelle du pouvoir central. La première d'entre-elles, Paris, est par ailleurs muselée pour un siècle. Quant aux autres pays d'Europe, ils présentent des configurations diverses, mais dans lesquelles les municipalités ont toujours à lutter contre ces mêmes problèmes. La question des communautés reste plus spécifique à l'Empire ottoman. Si souvent les réformes ottomanes tentent d'intégrer la gestion communautaire à la vie municipale, cette réforme garde ses limites. Entre un système antérieur, où chaque communauté avait ses instances propres et répondait collectivement devant le chef de la ville et l'Etat central, et des municipalités dans lesquelles les minorités confessionnelles sont représentées, mais encore collectivement, le progrès n'est pas forcément lisible et les réformes municipales n'ont pas été un instrument de promotion d'une citoyenneté urbaine fondée sur l'individu. Reste aussi l'ambiguïté d'un système censitaire dans lequel les propriétaires issus des minorités avaient rarement une représentation en tant que propriétaires. Les réformes municipales ottomanes sont une tentative de gestion des équilibres communautaires, et non encore tout à fait une solution à la question par le passage à une

¹⁶ Les archives nationales de Tunis présentent déjà, pour les années 1880, trace de conflits au sujet de ces terrains entre lotisseurs privés et gouvernement : les propriétaires, ayant remblayé une bande de terre le long des berges sont rappelés à l'ordre par le gouvernement du Protectorat : tout ce qui a été pris sur les eaux (domaniales) appartient à l'Etat. Archives nationales de Tunis, dossier 604, carton 55, 1884.

citadinité fondée sur l'individu propriétaire, doté de droits politiques citoyens en tant que tel. En ce sens, le passage au nouveau régime urbain dans l'Empire ottoman n'est pas pleinement réalisé. C'est sur le statut des individus que bute la modernité ottomane. Les réformes remettent ainsi en question la gestion ancienne, sans proposer tout à fait un modèle alternatif viable sur ce point. La comparaison avec le cas livournais nous apprend cependant que les Ottomans ne sont en ce sens pas plus arriérés dans le passage à la modernité que des Toscans qui doivent attendre l'extension des lois piémontaises par le biais de l'Unité italienne pour résoudre finalement cette question.

Pour ce qui concerne l'évaluation de la modernité des nouvelles instances, tout indique, dans les articles ici présentés, que le passage d'institutions traditionnelles à des municipalités s'accompagne d'une inflation bureaucratique, qui témoigne d'un changement du rapport entre administrés et institutions, et d'un changement du rapport entre administration et territoire. Les municipalités ottomanes ne semblent pas particulièrement en retard dans les années 1877-1910 dans la marche vers la mise en place de services techniques efficaces ou dans la modernisation des fonctions traditionnelles du gouvernement urbain. Plusieurs articles ici présentés contribuent par ailleurs à montrer que la mise en place de municipalités ottomanes réformées fait partie d'une tentative de la Porte de reprendre le contrôle d'élites urbaines locales dans les provinces qui, dans le système de gouvernement urbain antérieur, avaient tendance à lui échapper, et risquaient de tomber facilement dans l'aire d'influence des puissances européennes. Les consuls, dès les années 1840, utilisent en effet les structures du pouvoir urbain d'Ancien régime pour asseoir leurs réseaux clientélistes dans les villes de l'Empire. Leur opposition ensuite à la mise en place de municipalités réformées n'en est que logique. Ce point contribue à la démonstration présentée dans ce livre de l'insuffisance de l'explication de la modernisation administrative dans le monde arabe et ottoman par une influence européenne : non seulement des institutions locales existaient avant toute influence, mais la modernisation elle-même a été au contraire dans bien des cas un moyen de lutter contre l'influence européenne. L'Europe a en revanche souvent parié sur l'Ancien régime urbain dans le monde ottoman. Cette constatation n'est pas contradictoire en revanche avec l'existence de modèles et d'influences. Il s'agit seulement de les évaluer avec précaution. Lors du passage ensuite à des municipalités de type colonial, le système ottoman semble avoir été largement repris, ce qui est logique, car il favorise le contrôle de l'Etat central sur les élites locales. Malgré les limitations supplémentaires à l'autonomie locale, il paraît avoir continué de constituer une chambre d'expression de la notabilité urbaine, ou du moins de la faction de cette notabilité sur laquelle le pouvoir étranger avait choisi de s'appuyer. Car l'étude des municipalités ottomanes entre la fin du XIXe et le début du XXe siècle montre combien c'est par une insertion d'une partie de la notabilité urbaine dans des réseaux de clientélisme que l'influence européenne s'est souvent installée. En ce sens, plus que le fruit d'une influence européenne, comme on l'a souvent dit, la municipalité ottomane en fut, d'une certaine manière, le vecteur. Conçues par les réformateurs pour repousser les perspectives d'une perte de contrôle ottoman sur les élites urbaines, elles n'ont pas suffi, ayant en fait reconduit les fonctionnements précédents, à empêcher un mouvement qui dépassait ce strict cadre. Pour l'évaluation des municipalités sous la domination coloniale, les travaux présentés ici amènent un certain nombre de précisions importantes : elles ont, par exemple, même bridées, servi à la représentation citadine d'une certaine élite et à la médiation.

Les perspectives à examiner restent bien sûr encore nombreuses. Plusieurs points semblent particulièrement valoir encore d'être analysés, dont l'origine des pouvoirs urbains, la mise en place des réformes dans d'autres villes, et le fonctionnement des municipalités coloniales à la lumière de ce qu'on sait désormais de l'héritage précédent. C'est ainsi la question de la modernité urbaine, voire de la modernité en général dans le monde arabe et ottoman, qui pourra être relue. Selon les lieux en effet, la colonisation a pu soit intervenir avant les premiers influx modernisateurs ottomans (en 1830 par exemple peu de villes, y compris

européennes, avaient commencé leur marche vers le nouveau régime urbain), soit se superposer aux acquis des réformes ottomanes, soit en nier les fondements. Par l'étude des municipalités, c'est ainsi à l'évolution des sociétés que l'on en vient à réfléchir.