

L'interventionnisme municipal en Ecosse 1860-1914 : civisme local, préoccupations sociales et intérêts des possédants

In: Genèses, 10, 1993. pp. 6-30.

Citer ce document / Cite this document :

Rodger Richard, Charlot Michel, Pinol Jean-Luc. L'interventionnisme municipal en Ecosse 1860-1914 : civisme local, préoccupations sociales et intérêts des possédants. In: Genèses, 10, 1993. pp. 6-30.

doi : 10.3406/genes.1993.1152

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1993_num_10_1_1152

L'INTERVENTIONNISME

MUNICIPAL

EN ÉCOSSE 1860-1914 :

CIVISME LOCAL,
PRÉOCCUPATIONS SOCIALES
ET INTÉRÊTS DES POSSÉDANTS

Richard Rodger

Si le non-interventionnisme est resté un principe sous-jacent à toute la politique économique britannique, les effets directs et indirects – les *externalities* du laisser-faire – n'en ont pas moins provoqué, au plan municipal, des inquiétudes pour la santé physique et morale des habitants. L'urbanisation – le pourcentage des Écossais vivant dans les villes de plus de 5 000 habitants est passé de 40 % à 60 % entre 1861 et 1911 – mais aussi l'augmentation et la complexité accrue des relations qu'elle a entraînées ont rendu nécessaire toute une panoplie d'interventions dans le domaine économique et social¹. La prise en charge apparemment altruiste par les municipalités de la fourniture de biens et de services – allant de l'approvisionnement régulier en eau potable à une action en faveur de l'hygiène et au ramassage des ordures, incluant l'aménagement de parcs, de bains publics, de cimetières, de bibliothèques, la mise sur pied de brigades de pompiers, la fourniture régulière et sûre de gaz, la mise en place d'un service de tramways – s'est trouvée tempérée par les intérêts matériels particuliers de certaines couches sociales.

Les édiles (*city fathers*) comprirent que leur intérêt particulier était lié au bien-être de la population urbaine dans son ensemble. Les intérêts de la production et de la reproduction convergèrent : les impératifs militaires du royaume, l'administration de l'Empire, la nécessité d'une main d'œuvre industrielle apte à produire des marchandises susceptibles de résister à la concurrence américaine, allemande ou asiatique nécessitaient que l'on mette l'accent sur l'amélioration du cadre de vie urbain. A la fin

1. Voir par ex. David Harvey, *Social Justice and the City*, London, Arnold, 1973, p. 58. Un commentaire révélateur sur l'importance historique des effets externes est donné par E.J. Mishan dans *Welfare Economics*, New York, Random House, 1969, p. 184, qui écrit que «l'incidence de ces effets croît rapidement lorsqu'augmente la richesse matérielle des sociétés».

du XIX^e et au début du XX^e siècle, les interventions multiples et originales des autorités municipales ont constitué la réponse à cette nécessité. Les villes écossaises et Glasgow en particulier, devinrent un modèle d'activités municipales et reçurent la visite de responsables venus du monde entier². Grâce au soutien de la classe politique des patrons et des professions libérales et malgré les révoltes périodiques des contribuables, l'intervention municipale prit en Écosse une importance particulière. Au début du XX^e siècle, la politique municipale rassembla une large coalition de partisans du socialisme – surtout des Fabiens et des membres de l'Independent Labour Party – qui permirent de dégager des perspectives de changements sociaux plus fondamentaux. La vigueur de la vie municipale écossaise et ses objectifs politiques propres entraînèrent l'émergence de mouvements radicaux et féministes dans les années vingt ; elle fut aussi l'occasion de définir la notion d'intérêt général qui s'est révélée durable et a résisté à la domination conservatrice qui s'est étendue au reste du Royaume-Uni : en effet, depuis le mouvement pour la grande réforme électorale des années 1830, les électeurs écossais se sont montrés moins favorables aux Conservateurs que ceux du reste du Royaume-Uni.

Constitution d'une identité municipale écossaise

Savoir pourquoi les villes³ écossaises ont donné une telle priorité aux aspects sociaux par comparaison à celles d'Angleterre reste une question non tranchée, mais il est possible de proposer trois explications liées les unes aux autres.

La première explication tient au fait que les villes «royales» tenaient leur territoire et leurs privilèges directement du souverain écossais⁴. La couronne se montrait plus libérale envers les bourgeois que les grands propriétaires fonciers et on peut déceler, dès la période médiévale, une tradition d'indépendance des villes. Dès la seconde moitié du XII^e siècle, les baillis⁵ du *burgh* faisaient fonction de représentants de la couronne, laquelle mettait sur le territoire de la ville des terres à la disposition de la communauté. Il n'est pas facile d'évaluer la force relative de telles pratiques médiévales par rapport à la notion de *civitas* telle qu'elle existe au XIX^e siècle, mais les principaux *burghs* – Edimbourg, Stirling, Berwick, Roxburgh, Lanark et Linlithgow – mirent sur pied à partir de 1452

2. John Kellett, «Municipal socialism, enterprise and trading in Victorian city», *Urban History Yearbook*, 1978, p. 36-37.

3. L'auteur utilise le terme de *burgh* qui historiquement désignait les villes dotées d'une chartre (N.d.T.).

4. On trouvera le nombre et les fonctions des différents types de «*burghs*» dans Christopher Smout, *A History of the Scottish People 1500-1830*, London, Collins, 1969, p. 157-165.

5. Presque tout au long du XX^e siècle, les baillis furent les plus importants conseillers élus des villes écossaises, comparables aux *aldermen* des *boroughs* anglais.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger

*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

6. La notion de «bien commun» ou d'intérêt général était si bien établie que certaines villes d'Écosse ont continué au ^{xx}e siècle encore à consacrer des rapports particuliers à ce type d'activité. Voir, par exemple, Thomas Hunter et Robert Paton, *Report on the Common Good of the City of Edinburgh*, Edinburgh, Edinburgh City Council, 1905.

7. Le *sheriffdom* est un territoire administratif et juridique à peu près équivalent au comté anglais mais plus étendu que le *territorio* italien.

8. T. Keith, «The Trading privileges of the royal burghs of Scotland», *English Historical Review*, 28, 1913, p. 435 ; Voir aussi G.S. Pryde, «The origin of the burgh in Scotland», *Juridical Review*, n° 47, 1935, pp. 271-274 ; A. Ballard, «Theory of Scottish burgh», *Scottish Historical Review*, 13, 1915, p. 16-29.

9. Smout, p. 158.

10. Portant le titre de *burghs of barony*.

11. Edinburgh Town Council Minutes, 3 mars 1584, Edinburgh District Council Record Office, cité par Richard Rodger, «The evolution of Scottish town planning», in George Gordon et Brian Dicks (eds), *Scottish Urban History*, Aberdeen, Aberdeen University Press, 1983, p. 76.

12. Jusqu'en 1974, la planification à Glasgow et dans les villes de l'ouest de l'Écosse portait le nom de «*linings*», version moderne de ce que les *Dean of Guild Courts* médiévales désignaient par «*Lynour*» ou «*lynaris*».

13. Smout, p. 215.

une cour spéciale chargée de déterminer les intérêts urbains de l'Écosse, signe d'un droit urbain spécifique⁶. Les privilèges accordés aux villes comprenaient des droits commerciaux dans les régions avoisinantes ; la ville de Perth avait le monopole du commerce sur tout son territoire administratif («*sheriffdom*»⁷) et tel était également le cas pour Inverness, Haddington et Aberdeen. Par rapport aux «rares droits analogues des villes anglaises ou françaises»⁸, le pouvoir exclusif de la ville royale a laissé des traces durables en Écosse. Le statut médiéval de *burgh* conférait à la ville un pouvoir autonome, définissant un véritable «État dans l'État»⁹, envié par bien des agglomérations modernes élevées au rang de ville¹⁰, et ce statut a continué à imprimer sa marque sur les villes d'Écosse jusqu'à la période moderne.

Le meilleur exemple de la spécificité écossaise est certainement constitué par les *Dean of Guild Courts*, commissions d'urbanisme embryonnaire qui ont fonctionné au Moyen Âge et au début de l'époque moderne. Leur revenait la responsabilité de «décider de toutes les questions de quartier»¹¹. Démolitions, litiges touchant la lumière, prévention des incendies, alignement des rues¹², normes de construction et autres questions du même ordre se décidaient à la *Dean of Guild Court*, qui formulait des principes d'intérêt public par des décisions qui avaient pratiquement force de loi. Même si les baillis et les bourgeois étaient des partisans de la discipline religieuse et de la moralité, ils n'apportaient que rarement leur appui aux condamnations presbytériennes de l'oppression des pauvres et de l'exploitation économique. Et pourtant, avec des variantes, l'administration des villes écossaises en vint à s'identifier à l'intérêt de la communauté et à développer une politique d'intervention.

La seconde explication renvoie à l'Acte d'union de 1707. Cette fusion des parlements d'Angleterre et d'Écosse est une «date-charnière qui semble couper le passé en deux parties bien distinctes»¹³. Pourtant, d'un certain point de vue, elle est la conclusion logique de l'Union des couronnes de 1603, lorsque les monarchies anglaise et écossaise fusionnèrent sous Jacques VI devenu Jacques 1^{er}. Les spécialistes de droit constitutionnel insistent sur le fait qu'aussi bien l'Angleterre que l'Écosse abandonnèrent leur souveraineté mais le nouvel État ne fut pas un mariage entre partenaires égaux : les députés écossais étaient bien moins nombreux au Parlement de

Londres et, dans la zone de libre échange élargie, la convergence fut largement dictée par les intérêts anglais. Cependant l'identité institutionnelle écossaise fut préservée. Le système juridique, l'Église et l'administration locale conservèrent leurs caractéristiques propres. Et, ce qui est capital, le droit écossais (*Scott Law*) ne fut pas entamé. Les lois britanniques sont souvent inopérantes en Écosse¹⁴. La classification des Documents parlementaires britanniques conserve d'ailleurs une rubrique écossaise distincte pour les Lois et les Commissions d'enquête.

La structure administrative écossaise ayant été préservée, l'appareil administratif et légal en matière d'éducation et de secours aux pauvres eut sa propre chronologie au nord de la frontière. Au fur et à mesure que devenaient plus complexes les instruments de la politique urbaine à partir des années 1860, les lois préparées à Londres perdirent une grande part de leur signification en Écosse tant elles divergeaient du droit écossais. Le *Board of Supervision*, responsable de l'administration locale en Écosse, se plaignit au principal administrateur écossais que le *Nuisance Removal (Scotland) Act* de 1856 (loi contre les nuisances), le *Burgh Police (Scotland) Act* de 1862 (loi concernant la police des villes), tout comme le *Sanitary Act* de 1866 (loi sur l'hygiène) et d'autres lois ne correspondaient ni à la terminologie ni à la pratique juridique écossaise. Une partie de la législation, par exemple, les *Artisans' and Labourers' Dwellings Acts* de 1868, 1879 et 1882, concernant le logement des artisans et des ouvriers et visant à permettre la démolition par les autorités municipales de certaines zones de taudis était inapplicable en Écosse¹⁵ et, pour d'autres dispositions, il fallut établir des versions écossaises afin de pouvoir les appliquer. Bien que la réforme de la loi électorale municipale de 1834 en Écosse ait précédé celle de l'Angleterre d'un an, en général l'évolution des lois suivait plus qu'elle ne précédait les changements en Angleterre. La politique de santé publique et d'hygiène pour les villes d'Écosse avait presque une génération de retard sur les moyens dont disposaient les *boroughs* anglais, le *Public Health (Scotland) Act* de 1867 étant la version celtique de la législation anglaise de 1848.

Les organismes centraux de direction avaient des ressources et un personnel si limités qu'ils ne pouvaient pas assurer efficacement le contrôle des conditions de vie dans les villes. La caste puissante des responsables dans

14. Geoffrey Best, «The Scottish Victorian city», *Victorian Studies*, n° 11, 1968, pp. 329-358 et, du même «Another part of the Island : some Scottish perspectives» in Jim Dyos et Michael Wolff (eds), *The Victorian City : Images and Realities*, London, Routledge and Kegan, 1978, vol.II, p. 389-411.

15. Parliamentary Papers 1884-1885, XXXI, *Royal Commission on the Housing of the Working Classes : Scotland*, Minutes of Evidence C. 4409. Témoignage de H.D. Littlejohn, Q. 19289.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger

*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

les plus grandes villes résista à l'influence centralisatrice et égalisatrice des lois générales adoptées par le Parlement de Londres. Au cours du XIX^e siècle, les principales villes écossaises disposèrent de larges pouvoirs, donnés par des *Police Acts*, qui, comme leur nom l'indique, constituaient un élément essentiel de la stratégie de contrôle et de régulation urbaine. Fréquemment utilisés, ces pouvoirs donnaient à l'administration urbaine des villes d'Écosse les plus densément peuplées une force et une efficacité inconnue en Angleterre. Cela offrait également un solide argument pour repousser l'intervention centrale dans la mesure où l'on pouvait prouver que le taux de mortalité, les maladies contagieuses et d'autres indicateurs sociaux, bien que très élevés, avaient tendance à diminuer en vertu de l'action des autorités des grandes villes. Et ce n'est qu'au deuxième ou troisième niveaux de la hiérarchie urbaine, avec les villes incapables de payer les procédures coûteuses permettant d'obtenir un *Police Act* local, que les règles générales du Royaume Uni restaient, en principe, applicables.

Par conséquent, ces procédures ne furent guère appliquées dans l'ensemble du monde urbain écossais au XIX^e siècle. Les citoyens étaient soucieux de préserver leur pouvoir en matière de définition comme de solution aux problèmes locaux. Et si, en la matière, les Écossais ne se distinguaient guère de leurs homologues anglais par la méfiance qu'ils manifestaient à l'égard de l'autorité centralisatrice de Londres, la tradition de civisme urbain et d'intérêt pour les problèmes urbains donnèrent un style particulier à l'intervention municipale dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

Le troisième facteur constitutif de l'identité municipale écossaise tient paradoxalement aux tendances centralisatrices de l'administration anglaise. Les fréquents conflits entre Edwin Chadwick, l'architecte de l'administration centrale en matière de santé publique, et Toulmin Smith, le doyen des partisans de l'action locale, se terminèrent à l'avantage de ce dernier¹⁶. En conséquence, la législation sociale applicable aux villes à partir de 1860 fut le plus souvent peu contraignante. Les villes décidaient elles-mêmes de la meilleure façon de créer des structures administratives permettant d'appliquer les règlements sur la construction d'immeubles, d'égouts, de créer des services municipaux, des brigades de pompiers, des bibliothèques, etc.¹⁷

16. Richard A. Lewis, *Edwin Chadwick and the Public Health Movement*, London, Longmans, 1952 ; R.A. Lambert, *Sir John Simon and English Social Administration*, London, 1963.

17. Voir Martin Gaskell, *Building Control : National Legislation and the Introduction of Local Bye-Laws in Victorian England*, London, Bedford Square Press, 1983, p. 38, qui, entre 1858 et 1871, repère environ 1 500 *boroughs* anglais soumettant leurs variantes locales de règlements de construction, même s'ils s'inspirent de règles fixées par le *Local Government Act Office*.

Cette situation renforça d'autant les aspirations d'autonomie des villes écossaises dans un contexte où aussi bien les taux de mortalité que le surpeuplement et l'importance des logements insalubres étaient très défavorables au monde urbain situé au nord de la frontière. La morphologie urbaine écossaise avec ses immeubles élevés et ses quartiers resserrés et encombrés, plus semblables au modèle continental que des longues rangées de maisons mitoyennes caractéristiques de l'habitat anglais, entraînait une forte congestion. Engels a écrit que «les pauvres en Écosse, particulièrement à Glasgow et à Édimbourg, sont dans une situation pire que dans toute autre région des trois royaumes». L'opinion considérait que les Irlandais vivaient de la manière la plus misérable mais les conditions de vie des Écossais étaient encore pires. A propos de Glasgow, Engels était catégorique, affirmant que, bien qu'il lui ait été donné de «voir certaines des pires formes de la misère ici (en Grande-Bretagne) et sur le Continent, il n'aurait pas imaginé, avant d'avoir vu les “wynds” de Glasgow, qu'il puisse exister tant de crime, de misère et de maladie dans un pays civilisé»¹⁸.

L'étendue et l'acuité des problèmes urbains en Écosse peuvent être saisies à l'examen des données relatives au surpeuplement. A la fin de la période considérée, en 1911, année où les résultats des politiques urbaines se faisaient déjà sentir et où la situation s'était déjà améliorée, le recensement révéla que 8 % des Écossais vivaient dans des logements d'une seule pièce et 36 % dans des logements de deux pièces ; en Angleterre les chiffres étaient respectivement de 1 et de 6 %¹⁹. Si on retient le critère anglais – plus de deux personnes par pièce – du surpeuplement, Wishaw, Coatbridge et Kilsyth, avec plus de 70 % de leurs habitants vivant à plus de deux par pièce, étaient 10 fois plus surpeuplés que Liverpool ou Salford qui avaient des taux de 6 à 7 %²⁰. De même, à Clydebank, Cowdenbeath, Airdrie, Govan, Hamilton, Motherwell, Barrhead, Johnstone, Port Glasgow et Renfrew, le surpeuplement, avec des taux de 60 à 69 %, était 10 fois supérieur à celui de Hull et de Manchester. En moyenne, pour l'ensemble de l'Écosse – et toujours selon le critère anglais – 45 % de la population vivait dans des conditions de surpeuplement alors qu'en Angleterre et au Pays de Galles, ce chiffre n'était que de 9 %. En 1918, une enquête britannique fiable estimait que pour que les parcs de

18. Friedrich Engels, *The Condition of the Working Class in England in 1844*, London, Granada, 1969, p. 34, 37-38. (Première édition en 1845, première traduction anglaise en 1887). Les «wynds» sont des ruelles.

19. Parliamentary Papers 1912-13, CXI, *Census of England and Wales 1911*, vol. II, tableaux XLVI, XLVII.

20. Scottish Land Enquiry Committee, *Scottish Land*, Edinburgh, Hodder and Stoughton, 1914.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger

*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

logements écossais et anglais soient, proportionnellement à leur population, équivalents, il aurait fallu que le parc écossais soit augmenté de 23 % ²¹.

Pourtant ces conditions de vie marquent une amélioration par rapport à celles de 1860. Elles montrent aussi une corrélation étroite entre, d'une part, le taux de mortalité urbaine et, d'autre part, le manque d'écoulements d'eau, l'absence de WC et d'autres équipements domestiques. Les garçons et les filles vivant dans des logements d'une ou deux pièces étaient statistiquement d'une taille et d'un poids inférieurs à ceux des logements de trois ou quatre pièces ; la condition physique générale, le développement du squelette et de la musculature étaient corrélés à la taille du logement²². Sans doute, des facteurs héréditaires et le niveau des revenus peuvent expliquer pour une part cet état physique mais on ne saurait négliger la taille et la qualité du logement. «L'avenir physique et moral (des individus) dépend dès le début» de la qualité du logement où les individus ont grandi estimait un éminent responsable de la santé²³. Il était donc impératif, au milieu et à la fin de l'époque victorienne, que soient prises des initiatives de politique urbaine par les autorités municipales. Les mauvaises conditions de vie dans les villes conduisirent la plupart des conseils municipaux à envisager des formes d'intervention pour réguler les effets du marché.

21. Parliamentary Papers 1917-18, XIV, *Royal Commission on the Housing of the Industrial Population of Scotland, Rural and Urban*, Report, paragraphe 2232.

22. Voir à ce propos, trois études statistiques importantes sur la santé dans les villes qui portent sur 100 000 enfants scolarisés de tous les âges : Dundee Social Union, *Report of investigation into Social Conditions in Dundee*, Dundee, Dundee Social Union, 1905 ; City of Edinburgh Charity Organization Society, *Report on the Physical Condition of Fourteen Hundred School children in the City, together with some account of their homes and surroundings*, Edinburgh, Charity Organization Society, 1906 ; Scotch Education Department, *Report on the Physical Condition of Children Attending the Public School of the School Board for Glasgow*, Edinburgh, HMSO, 1907.

23. James B. Russel, *Life in One Room, or Some Considerations for the Citizens of Glasgow*, Glasgow, 1888, p. 8.

24. J. Connel, *Glasgow Municipal Enterprise*, Glasgow, 1898, p. 52.

Les city fathers comme innovateurs urbains

Par l'étendue et la variété de ses activités urbaines publiques, Glasgow a eu un rôle de pionnier en Écosse mais aussi dans toute la Grande-Bretagne. La crainte des incendies a poussé les propriétaires à s'inquiéter du manque de régularité de l'approvisionnement en eau et cela a amené le conseil municipal de Glasgow à assurer un approvisionnement régulier dans les années 1850, le point culminant de cette politique étant l'ouverture en 1860 du réservoir de Loch Katrine. Ce succès remarquable permit l'approvisionnement de la ville en eau potable à partir des Highlands du sud et donna un regain de vigueur à la fierté locale : le conseil municipal de Glasgow s'enorgueillit de ce que la consommation d'eau par tête était le double de celle des *boroughs* anglais²⁴. Les responsables de la ville virent dans le soutien généreux des contribuables au projet d'adduction d'eau un moyen de lancer des projets novateurs dans toute une

série d'autres domaines. L'ampleur et l'interaction des problèmes sociaux étaient telles dans les villes occidentales d'Écosse qu'en deux ans la municipalité s'était donnée les moyens de lutter contre la surpopulation et les logements insalubres, de prendre en charge l'enlèvement des ordures et de contrôler aussi bien les égouts que les rejets d'usines²⁵. Ces nouveaux pouvoirs, encore expérimentaux en 1862, devinrent définitifs en 1866. Cette même année fut prise une autre initiative qui devait avoir une grande influence en Écosse et au-delà : le *Glasgow Improvement Trust Act*, dont la principale disposition était l'expropriation de terrains et d'habitations à des fins de rénovation, fut adopté en 1866²⁶. Les propriétés étaient acquises grâce à un impôt, principalement payé par les propriétaires, et l'organisme procédait ensuite à la

25. Hamish Fraser, «Municipal Socialism and Social Policy» in Robert J. Morris et Richard Rodger, (eds), *The Victorian City : A Reader's British Urban History 1820-1914*, London, à paraître.

26. Charles M. Allan, «The Genesis of British Urban development with special reference to Glasgow», *Economic History Review*, n° 17, 1965, p. 598-613.

Illustration non autorisée à la diffusion

Edimbourg, années 1870. Destructures d'îlots insalubres (slum clearance) et rénovations urbaines (redevelopment) dans la zone de Chambers Street (R.J. Morris, «Urbanisation», in J. Langton and R.J. Morris, eds., Atlas of Industrialising Britain, London, 1986. ©R.J. Morris).

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger

*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

27. Richard Rodger, «Speculative builders and the structure of the Scottish building industry 1860-1914», *Business History*, n° 21, 1979, p. 226-246.

28. Des organismes pour la rénovation (*Improvement Trusts*) furent créés à Edimbourg (1867), Greenock (1877), Leith (1877) et Aberdeen (1884) et servirent de modèles pour les municipalités anglaises avec l'*Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act* de 1875 et des amendements ultérieurs. Voir Richard Rodger, «The Victorian building in industry and the housing of the Scottish working class» in Martin Doughty (ed.), *Building the Industrial City*, Leicester, Leicester University Press, 1986, p. 182-184 et Jim Yelling, *Slums and Slum Clearance in London*, London, Allen and Unwin, 1986, p. 10. Cet auteur indique que fut prise une initiative semblable de suppression de taudis à Liverpool en 1864.

29. Richard Rodger, «Employment, wages and poverty in the Scottish cities 1841-1914 » in George Gordon (ed.), *Perspectives of the Scottish City*, Aberdeen, Aberdeen University Press, 1985, p. 25-63.

30. Walter Thompson, *The Housing Handbook*, London, P.S. King, 1903, p. 65.

démolition des logements insalubres et au tracé de nouvelles rues. Des parcelles étaient vendues à des promoteurs et, jusqu'à ce qu'intervienne en 1878 une crise financière nationale, surtout sensible en Écosse occidentale, des constructeurs privés se lancèrent dans la construction de maisons d'habitation dans les zones démolies, créant ainsi le plus fort boom de la construction de tout le Royaume-Uni²⁷. Cette politique d'élimination des taudis et de développement urbain à Glasgow dans les années 1860 et 1870 servit de modèle aux autres municipalités écossaises et influença nettement les projets anti-taudis en Angleterre à la fin des années 1870 et dans les années 1880²⁸.

A partir des années 1860, on assista à une surprenante accélération de l'intervention municipale pour améliorer le cadre urbain. Glasgow eut un rôle moteur mais les autres villes d'Écosse n'étaient pas en reste. Cela renvoie sans doute à l'intensité de la pauvreté : dans les années 1860, les salaires réels des hommes vivant dans les villes d'Écosse étaient – pour des métiers équivalents – de 16 à 19 % inférieurs à ceux des villes provinciales anglaises. De plus, une part importante de la main d'œuvre urbaine écossaise connaissait, tous les ans, sous une forme ou sous une autre, le chômage²⁹. Les limites qu'imposaient les bas salaires aux améliorations spontanées des conditions de vie exigeaient en Écosse une participation croissante des municipalités et le traditionnel sens de la *civitas* fit que les initiatives en ce sens ne tardèrent pas. C'est ainsi que le problème des sans-logis fut abordé à Glasgow une décennie au moins avant qu'il ne le soit dans les villes anglaises, par la construction d'immeubles municipaux. On en acheva sept dans les années 1870. On y trouvait davantage de lits disponibles, et à un prix par nuit inférieur, à ce qu'offraient Londres, Manchester, Salford ou toute autre municipalité anglaise³⁰. L'hygiène, suite logique de l'effort d'adduction d'eau des années 1860, inspira la création de toute une série de services municipaux : bains et lavoirs, ouverts en grand nombre dans les années 1880, mais aussi piscines. On favorisait ainsi l'hygiène personnelle et le lavage du linge à des prix inférieurs au coût réel, conformément aux intentions redistributives et aux principes d'action sociale des municipalités écossaises.

Les responsables municipaux prirent en charge le gaz à Glasgow en 1867 et l'effet fut pratiquement immédiat. Après des années de dividendes juteux distribués aux

Illustration non autorisée à la diffusion

Glasgow, 1869. Une ruelle («close») donnant dans Saltmarket. Les ruelles donnant dans cette voie principale furent expropriées et démolies par le City Improvement Trust. (H.D. Dyos slide collection, Centre for Urban History, Leicester. © Centre for Urban History.)

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger

*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

31. Parliamentary Papers 1900 VII,
*Joint Select Committee on Municipal
Trading*, Q. 2677.

32. Sansdy Ochojna, «Lines of class
distinction : an economic and social
history of the British tramcar with
special reference to Edinburgh and
Glasgow», Edinburgh, Ph. D. inédit,
1974, ch. 5 et 6.

actionnaires, ce furent les consommateurs qui bénéficièrent d'une diminution de moitié du prix du gaz³¹. Pour contrôler ce qui était des monopoles de fait comme la production et la distribution du gaz, les conseils municipaux d'Édimbourg et de Glasgow agirent pour limiter les intérêts des sociétés privées. De même, lorsque les premiers tramways apparurent dans les deux villes en 1870³², les autorités municipales cherchèrent à peser sur le tracé des voies, le prix des tickets et la fréquence du trafic. Par le biais des modalités des concessions, elles tentèrent non sans succès d'exercer un certain contrôle sur les lignes les plus fréquentées. La faculté de ne pas renouveler la concession permettait aussi à l'occasion à l'intérêt public de l'emporter sur le monde des affaires. Mais le civisme ne doit pas être surestimé : à Édimbourg, le principal bénéficiaire de la concession était aussi le président du comité qui examinait les demandes d'adjudication pour les nouvelles constructions... Et c'est la

Illustration non autorisée à la diffusion

Edimbourg, 1884-1914. Constructions nouvelles et lignes de tramways (R. J. Morris, «Urbanisation», in J. Langton and R.J. Morris, eds., *Atlas of Industrialising Britain*, London, 1986. ©R.J. Morris).

nature même des entreprises privées qui entraîna la municipalité à une prise de contrôle des tramways : à Glasgow, les conflits du travail provoqués par les conditions d'emploi et les critiques émises à propos de la qualité du service offert par les trams furent suffisants pour justifier la gestion municipale.

Dans les années 1880, de nombreux *boroughs* anglais en étaient encore à découvrir le rôle créatif que l'interventionnisme municipal pouvait avoir alors que dans les *burghs* écossais, l'expérience acquise depuis une génération permettait des initiatives plus hardies. L'application de l'*Improvement Trust Act* qui avait été limitée à la fin des années 1870 et pendant la plus grande partie des années 1880 fut relancée dans le but de favoriser une reprise des affaires mais aussi de résoudre les difficultés sociales. Pendant les vingt années suivantes, tous les conseils municipaux d'Écosse lancèrent des programmes de logements publics mais, comme on pouvait s'y attendre, près des deux tiers des logements construits en vertu d'initiatives municipales avant la Grande Guerre le furent à Glasgow ; 92 % le furent dans les principales concentrations urbaines des vallées de la Forth et de la Clyde. Mais même dans de petites villes isolées comme Oban dans l'ouest des Highlands ou dans des centres régionaux comme Perth ou Aberdeen, les municipalités lancèrent des programmes de constructions³³. Cette politique a pu avoir localement de l'importance mais, en 1913, à peine 1 % des familles écossaises était logé dans des constructions dépendant des autorités locales. Ce faible impact de l'intervention municipale sur le marché du logement renvoie en grande partie aux contraintes de la loi écossaise. Cette dernière obligeait les autorités locales à rembourser les emprunts pour les programmes de construction sur une durée de 30 ans et non pas de 80 comme cela était le cas dans les *boroughs* anglais et cette contrainte augmentait d'autant les remboursements annuels.

La progression de l'intervention municipale peut être observée sur les figures 1 et 2. Que les dépenses suivent les recettes est à peine surprenant ; ne pas le faire aurait signifié des emprunts très élevés au gouvernement central et aurait encore accru le niveau des intérêts que devaient payer les municipalités dont le service de la dette était le premier poste budgétaire. Une telle politique n'avait pas beaucoup d'avantages et aurait été assez absurde.

33. City of Glasgow Housing Committee, *Housing Centenary : A Review of Municipal Housing in Glasgow from 1866 to 1966*, Glasgow, Glasgow Corporation, 1966, p. 10.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger
*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

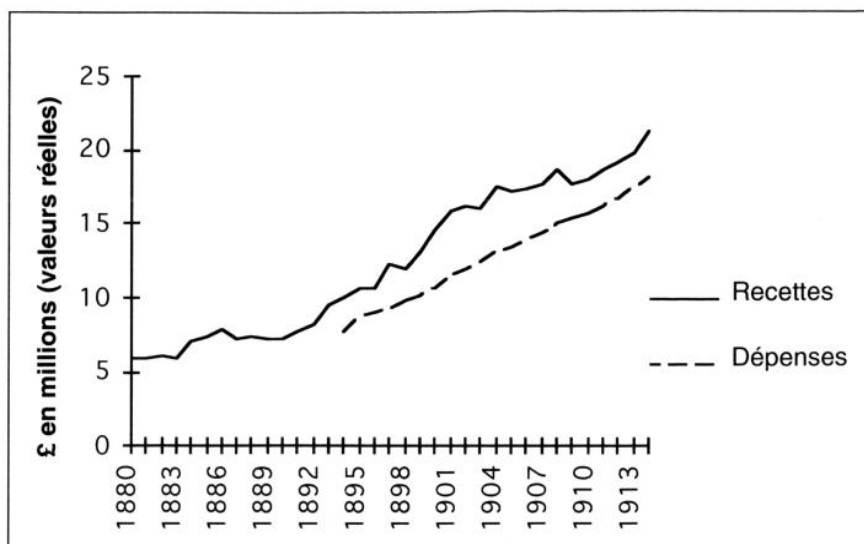


Figure 1 - Recettes et dépenses des collectivités locales en Écosse, 1880-1914.

Source : *Annual Abstracts of Scottish Local Taxation in Scotland, Local Taxation in Scotland*, Parliamentary Papers XXXIX Cd 1067 ; données reproduites dans B.R. Mitchell et Phyllis Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 623-626.

La croissance plus soutenue des recettes entre 1890 et 1900 par rapport à la décennie précédente se lit clairement sur la figure 2³⁴. La grave crise des années 1880 en Écosse occidentale limita les possibilités d'intervention des municipalités mais la reprise de la prospérité économique dans les années 1890 et au début des années 1900 eurent un impact sur l'assiette fiscale et sur les recettes des services municipaux (fig. 2).

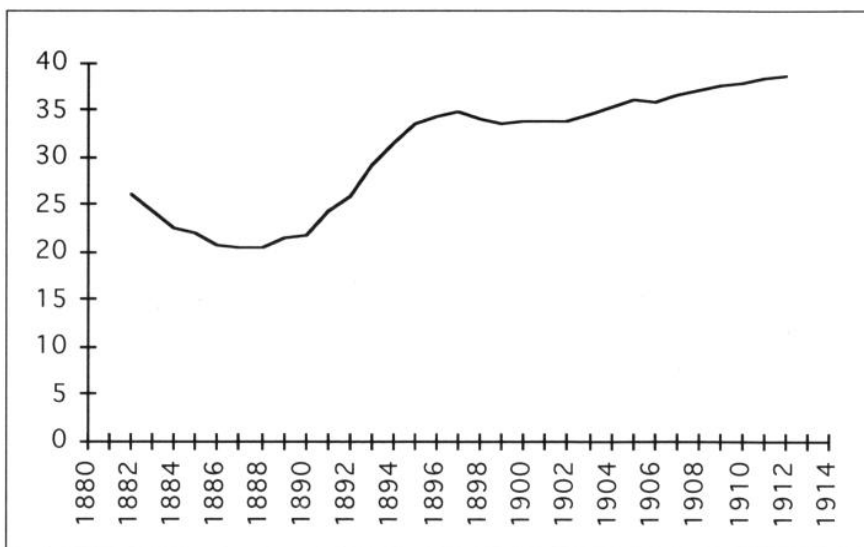


Figure 2 - Recettes des activités économiques des collectivités locales, (en pourcentage des recettes totales), 1880-1913

Source : comme pour la figure 1 ; les données sont représentées sous la forme de moyennes mobiles calculées sur une période de 5 ans. Elles renvoient à quatre domaines : le gaz, l'électricité, l'eau et les transports.

34. Les données ont été ajustées pour tenir compte de l'évolution des prix et concernent toutes les collectivités locales. Bien que cela inclut des zones rurales, le niveau de dépense des collectivités locales dans ces zones est resté raisonnablement stable pendant la période considérée et, de ce fait, aucun autre ajustement n'a été fait.

Au cours de la période 1880-1914 trois autres sources – les impôts locaux, les emprunts et les subventions gouvernementales – fournirent le reste des moyens financiers des collectivités locales, les impôts locaux égalant à eux seuls les emprunts et les subventions.

L'action de la municipalité prit diverses formes. Tantôt elle visait explicitement à fournir des services susceptibles de rapporter des bénéfices, tantôt elle s'inscrivait dans un idéal plus élevé de responsabilité sociale auquel se mêlait à divers degrés l'intérêt personnel. La structure des dépenses des collectivités locales montre l'importance variable de chaque domaine. La part la plus grande des dépenses est consacrée aux intérêts des emprunts et au service de la dette à l'égard de l'État et on peut voir jusqu'à 1/5 des revenus annuels automatiquement affectés du fait des opérations financières et immobilières précédentes, soit autant sinon plus que la part des dépenses affectées à l'éducation pour la période 1893-1914³⁵.

Les fonctions commerciales – gaz, électricité et tramways³⁶ – représentaient un quart des dépenses annuelles mais rapportaient 30 à 38 % des recettes municipales dans le quart de siècle qui précéda la première guerre mondiale. Plus surprenante sans doute est la part relativement modeste du budget affectée à l'eau, aux égouts, à la police, à l'éclairage, à la collecte des ordures, au nettoyage des rues, au logement, à l'élimination des taudis et à la création de parcs. Prises ensemble, ces fonctions représentent 15 % des dépenses annuelles, montant bien inférieur à celui des remboursements d'emprunts³⁷.

Si la répartition des dépenses des collectivités locales est en elle-même parlante, il ne faut pas négliger les effets plus généraux. La collectivité locale devint un employeur important (conducteurs, ouvriers du bâtiment, éboueurs, employés de bureau...) ; les municipalités eurent un rôle d'uniformisation des conditions d'emploi pour les employés municipaux mais influença aussi les entreprises privées. Par exemple, ce furent les employés des tramways de Glasgow qui obtinrent une amélioration des conditions de travail pour d'autres employés municipaux et ce mouvement déboucha sur un salaire minimum en 1898. La solidarité entre employés municipaux eut aussi des conséquences politiques et sociales qu'utilisèrent tant l'*Independant Labour Party*, la *Social Democratic Federation* que les syndicats et le mouvement coopératif.

35. Bibliothèques et musées ne représentent en moyenne que 0,3 % de ce secteur composite.

36. La catégorie des transports est comprise dans les fonctions commerciales.

37. Surprenante est aussi la dépense annuelle pour les ports de pêche et de commerce du littoral écossais, manifestation et conséquence de l'encouragement à la pêche au hareng assurée par des chalutiers à vapeur dans les trente années qui ont précédé la Grande Guerre. Sur ce point, voir M. Gray in Peter L. Payne, *Studies in Scottish Business History*, London, Frank Cass, 1967.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger

*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

Un autre élément d'importance lié à l'augmentation des dépenses municipales à partir de 1880 fut la multiplication des inspecteurs, surveillants et administrateurs responsables de l'application des règlements locaux. Les procédures de conformité – dans le domaine du logement, il fallait s'assurer que les nouveaux bâtiments respectaient les normes établies, que les pièces avaient les dimensions requises, que les WC étaient bien raccordés à l'égout – et les visites d'inspection (infirmières de quartier, responsables de la santé, sages-femmes, personnes chargées de lutter contre l'absentéisme scolaire, inspection nocturne des maisons ...) sont des exemples du contrôle social que les municipalités pouvaient exercer. En outre, la gestion

Illustration non autorisée à la diffusion

Glasgow, vers 1890. l'hôtel de ville (City Chambers). Inauguré en 1888, il était le symbole des ambitions municipales de Glasgow. (H.D. Dyos slide collection, Centre for Urban History, Leicester. © Centre for Urban History.)

bureaucratique de ces procédures, le développement des associations de fonctionnaires et de spécialistes tout comme le déroulement des carrières des employés dépendaient, en partie, de l'application scrupuleuse de ces dispositions quelque peu inquisitoriales. C'est un exemple parmi tant d'autres du double langage de la fin de la période victorienne : alors que la vie privée de la bourgeoisie des banlieues est de plus en plus protégée, la surveillance de la classe ouvrière est de plus en plus réelle.

Interprétation de la politique urbaine écossaise

Aucune explication isolée ne peut rendre compte des motivations qui ont inspiré les politiques municipales en Écosse de 1860 à 1910. On a pu affirmer que l'héritage médiéval, la force de l'identité urbaine écossaise, l'acuité des problèmes survenus dans les villes écossaises au milieu du XIX^e siècle ont eu leur rôle. On a pu évoquer aussi l'influence du conseil municipal de Glasgow et son rôle pionnier... En fait, on distingue trois interprétations.

En premier lieu, on peut soutenir la thèse que les initiatives de la politique urbaine des conseils municipaux écossais ont répondu à la peur des épidémies éprouvée par les bourgeois propriétaires³⁸. Les quartiers insalubres menaçaient la santé physique et morale de toute une série de contribuables de plus en plus conscients de leurs intérêts et qui considéraient que l'intervention municipale en matière d'eau, d'égouts et d'élimination des taudis était un investissement rentable³⁹. Ces tentatives de régulation d'un cadre urbain soumis à une forte pression démographique, résultat de la croissance industrielle écossaise après 1820, semblaient légitimes pour combattre la criminalité, les maladies et l'immoralité qui remettaient en cause le *statu quo* social. La politique municipale fut, pour une part, la tentative de modifier le comportement ouvrier par l'amélioration du confort, de l'éclairage des rues, du chauffage des maisons, l'eau courante, la diminution du nombre des WC collectifs et par l'amélioration de la vie spirituelle et morale procurée par les bibliothèques et les galeries municipales, les parcs, les jardins botaniques et zoologiques à vocation éducative. Souvent de manière pragmatique, parfois à leur corps défendant, les municipalités furent amenées à créer des équipements et des services dans le prolongement de ce qui était, au départ, de simples mesures d'hygiène. L'éclairage limitait

38. Hamish Fraser, «Municipal socialism and social policy», *op. cit.*

39. Parliamentary Papers 1884-1885, XXXI, *Royal Commission on the Housing of the Working Classes : Scotland*, Minutes of Evidence C. 4409. Q. 19401-9, 19572-3.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger
*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

la criminalité, la construction de logements limitait l'attrait du café, l'eau courante limitait les risques d'épidémies, le gaz renforçait l'attrait du foyer, au sens propre et au sens figuré, en confortant les liens familiaux. Les dépenses municipales finançaient la stabilité sociale⁴⁰.

Dans ce cadre interprétatif, la ville remplit une fonction sociale civilisatrice, visant à ce que la classe ouvrière soit docile, et dans l'exercice de cette fonction «la ville, entre 1850 et 1914, a joué un rôle central pour que la Grande-Bretagne se dote d'un appareil d'État fortement interventionniste⁴¹». Les responsabilités municipales multiples des villes écossaises ne diffèrent guère de ce que décrivent pour l'Angleterre, Kellett, Meller, Falkus et d'autres⁴². A partir de politiques d'hygiène et de santé menées dans un esprit essentiellement défensif, l'engagement municipal s'étendit logiquement à des domaines nouveaux mais voisins. On passa ainsi des égouts et de l'approvisionnement en eau à la démolition de taudis, à la rénovation de quartiers, à la planification urbaine et à la gestion municipale de logements. Pragmatiques et désordonnées, les premières initiatives municipales obtinrent l'assentiment général car personne ne mit en doute le besoin de meilleures conditions d'hygiène et d'eau courante dans les années 1840 et 1850. La majorité des auteurs estime que ce pragmatisme de l'intervention sur l'environnement se transforma en une fonction industrielle plus interventionniste concernant le gaz et l'eau entre 1850 et 1870, suivie par la gestion de tramways puis la production et la distribution d'énergie électrique vers 1900. Dans les villes écossaises on vit surgir de nouvelles entreprises municipales à la fin du siècle : foyers pour veuves avec enfants, sanatoriums, centres de soins pour alcooliques et assurances municipales pour le logement. On proposa d'y ajouter une banque municipale, la fourniture de crédit et de Monts de pitié. Il est clair que les entreprises municipales ne s'en tenaient plus à la simple fourniture de gaz, d'eau, de transport et d'électricité mais prenaient en considération les multiples besoins des consommateurs. Par là même, cette politique entraîna un vif débat portant sur la définition des domaines où l'intervention municipale était légitime. A partir de 1890, Fabiens et militants de l'*Independent Labour Party* intervinrent dans ce débat.

On a proposé un deuxième type d'explication qui présente la politique municipale comme un prolongement des

40. Pour un tableau plus large du contrôle social, voir Michael Thompson, «Social control in Victorian Britain», *Economic History Review*, n° 34, 1981, p. 181-208 et du même *The Rise of Respectable Society : A Social History of Victorian Britain 1830-1900*, London, Fontana, 1988, p. 328-330.

41. Anthony Sutcliffe, «In search of the urban variable» in Derek Fraser et Anthony Sutcliffe (eds), *The Pursuit of Urban History*, London, Arnold, 1983, p. 263.

42. Malcolm Falkus, «The development of municipal trading in the Victorian city», *Business History*, n° 19, 1977, p. 134-161 ; John Kellett, «Municipal socialism, enterprise and trading in the Victorian City 1870-1914», *Urban History Yearbook*, 1978, p. 36-45 ; Helen Meller, *Leisure and the Changing City 1870-1914*, London, 1976, p. 25-35 et 96-121. Voir aussi J.A. Hasan, «The growth and impact of the British water industry in the nineteenth century», *Economic History Review*, n° 38, 1985, p. 531-547.

intérêts des milieux industriels et commerciaux⁴³. A l'échelle nationale, le droit écossais offrait un mécanisme original grâce auquel le système capitaliste assurait le paiement des dettes, le respect des contrats et le transfert des propriétés. Au niveau de la ville, les hommes d'affaires écossais se sont servis du droit écossais pour consolider leur position et faciliter leurs affaires. Par exemple, le coût de la création de la Ville nouvelle d'Édimbourg, des Leith Docks et du réservoir de Loch Katrine pour approvisionner Glasgow en eau sont autant d'exemples d'un programme de construction considérable pris en charge par les finances publiques et destiné à l'amélioration du cadre de vie urbain en matière de bruit, de saleté, de pollution et d'ordre public. Les politiques municipales de démolition des logements insalubres, la fourniture à bon marché d'eau et de gaz, la propreté des rues, tout comme l'internement des aliénés, la construction des hôpitaux ou le contrôle de l'abattage des animaux, équivalaient, en fait, pour les résidents à une plus-value substantielle bien que difficile à chiffrer. Mais la démolition de quartiers insalubres s'accompagnait d'indemnisations pour les propriétaires fonciers et faisait grimper les prix des propriétés avoisinantes. Les lignes de tramway offraient de nouvelles possibilités de profits et de spéculation foncière, tout comme les programmes de rénovation urbaine. Un système municipal efficace d'adduction d'eau contribuait à l'activité industrielle dans le textile, à la fabrication de la bière ou à celle du papier, et jouait un rôle essentiel pour l'utilisation de la vapeur comme source d'énergie. L'aspect qui est peut-être le plus important, et qui est encore méconnu, est le fait que les politiques d'ordre public et de contrôle des conseils municipaux écossais imposèrent à presque toutes les villes écossaises dans le dernier tiers du XIX^e siècle des programmes de construction ambitieux dans des domaines très divers : hôpitaux, bains publics, casernes de pompiers, commissariats de police et prisons, abattoirs et marchés couverts, musées et bibliothèques, écoles, routes et ponts, vastes bâtiments administratifs... L'effort financier et le service de la dette qu'il impliquait retombaient de manière disproportionnée sur les propriétaires qui s'indignaient de voir les milieux industriels et commerciaux échapper à la charge des impôts locaux et pourtant bénéficier des avantages, des profits et du climat de stabilité commerciale que leur apportait cette bonne gestion de l'environnement urbain.

43. Voir Richard Rodger, «Managing the market - regulating the city : urban control in the nineteenth century United Kingdom» et Robert J. Morris, «The state, elite and the market : the 'visible hand' in the British industrial city system », deux communications présentées au symposium «The "Visible Hand" and the Fortune of Cities», Leyde, 1988, publiées in Herman Diederiks, Paul Hohenberg et Michael Wagenaar (eds), *Economic Policy in Europe since the Late Middle Ages*, Leicester, Leicester University Press, 1992. Voir aussi Robert J. Morris «Externalities, the market, power structures and the urban agenda», *Urban History Yearbook*, n° 17, 1990, p. 99-109.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger

*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

Troisièmement, découlant de l'analyse précédente des avantages matériels, la rencontre des intérêts des responsables municipaux et des hommes d'affaires permit à ces derniers de se servir des premiers comme instrument politique pour contrôler l'évolution de la ville pendant une longue période d'incertitude et de changements provoqués par une urbanisation intense. Il existait de larges possibilités d'intervention politique de cet ordre vu que les intérêts immobiliers étaient bien représentés dans les conseils. A Glasgow, ce furent les propriétaires qui s'opposèrent à ce qu'ils considéraient comme des extensions injustifiées de l'intervention municipale lorsqu'elle concerna la démolition de quartiers insalubres et la reconstruction, avec pour résultat, en 1867 puis en 1902, le remplacement du Lord Provost, le premier responsable élu du conseil⁴⁴. A Édimbourg, le pouvoir politique des intérêts liés à la propriété immobilière était étendu : en 1875, 80 % des conseillers municipaux étaient des propriétaires et si en 1905 le chiffre n'atteignait plus que 72 %, les conseillers avaient en revanche accru leurs intérêts immobiliers à Édimbourg, passant de 1 000 propriétés en 1875 à 1 300 en 1905⁴⁵. Et il n'est pas concevable que la politique et l'administration municipale n'aient pas subi l'influence de ces intérêts économiques. A Glasgow, 92 % des membres du conseil municipal de 1862 étaient des hommes d'affaires (60 % étaient marchands, 25 % manufacturiers et 10 % petits patrons) et même si une telle composition ne préjuge en rien des décisions qui peuvent être prise en matière de bien-être social, elle est une manifestation claire des valeurs commerciales⁴⁶. La prédominance de ces intérêts apparaît encore plus nettement dans la composition de commissions municipales décisives. Les plus puissantes étaient la Commission du Lord Provost dont les membres étaient à 95 % des propriétaires fonciers et celle du Trésorier, dont le rôle était également décisif puisqu'elle fixait le taux des impôts locaux et où la proportion des propriétaires atteignait 87 %. Plus de 80 % des membres de la *City Improvement Commission* étaient des propriétaires fonciers d'Édimbourg et, sans aucun doute, leurs décisions en matière d'élimination des taudis eurent pour eux des retombées favorables par le biais des indemnisations pour expropriation ou par celui des équipements urbains et des plus-values afférentes pour les propriétés concernées. L'examen des demandes de permis de construire, l'autorisation de consacrer les bâtiments au logement dépendaient du

44. Christopher Smout, *A Century of the Scottish People*, Glasgow, Collins, 1986, p. 46.

45. David McCrone et Brian Elliot, *Property and Power in the City : the Sociological Significance of Landlordism*, London, Macmillan, 1989.

46. Stana Nenadic, «Businessmen, the urban middle classes and the "dominance" of manufacturers in nineteenth Britain», *Economic History Review*, n° 44, 1991, tableau 5.

Dean of Guild Court, organisme d'origine médiévale qui supervisait les projets et les travaux dans les villes écossaises. A Édimbourg, les propriétaires représentaient 86 % des membres de la commission en 1875 et, ce qui est peut-être encore plus important, la composition de la *Guild Court* prévoyait statutairement la représentation permanente des entrepreneurs⁴⁷. La puissante phalange des intérêts des possédants était ainsi complète.

Ainsi, cette troisième interprétation de la politique sociale des municipalités met en avant les possibilités de manipulation qu'elle offrait. Ce sont des conseillers municipaux, des représentants de la Compagnie des Marchands au conseil municipal et des personnalités influentes telles que le président de la commission des plans, Sir James Gowans, qui firent campagne pour que soient prolongées les lignes de tramway jusqu'à des quartiers d'Édimbourg qu'ils possédaient et dont la valeur devait augmenter du fait des facilités de transport⁴⁸. Le conflit entre le point de vue des transports et les intérêts politiques est exprimé par le directeur de la Compagnie des tramways d'Édimbourg lorsqu'il déclare qu'il faut construire des logements avant d'installer des tramways : «Pour que les tramways soient une réussite il faut que le logement vienne en premier et (il espère) que les tramways ne précéderont pas le succès des logements». Toutefois, le conseil municipal fut d'un avis différent et fit pression sur la compagnie pour qu'elle prolonge les voies au delà des quartiers bâtis vers des quartiers de North Merchiston avec le but de faire monter la valeur des terrains appartenant à d'importantes personnalités et à de riches associations comme la Compagnie des marchands⁴⁹. A Édimbourg et Glasgow, le progrès des tramways semblait devoir entraîner de nouvelles constructions. Mais il s'agissait de logements pour la bourgeoisie et, de toute manière, l'extension ne pouvait dépasser les limites de la ville car le conseil municipal ne tenait pas à encourager un exode de la population qui aurait transféré une part des impôts locaux aux collectivités locales voisines. Tout comme les projets de rénovation des *Improvement Trusts*, la politique du logement et des transports dans les années 1880 et 1890 «tentait de résoudre un problème économique, non un problème social»⁵⁰ grâce à l'influence politique que des intérêts particuliers pouvaient avoir au conseil municipal. Les objectifs sociaux passaient donc régulièrement après les intérêts des propriétaires et des hommes d'affaires.

47. Robert Miller, *The Edimburg Dean of Court : A Manual of History and Procedure*, Edinburgh, Edinburgh Town Council, 1896.

48. Edinburgh Town Council Minutes, 20 déc. 1881.

49. Ochojna, «Lines of class distinction...», *op. cit.*, p. 171-172

50. Fraser, *Municipal Socialism...* *op. cit.*, p. 6.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger
*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

Politique sociale, partis et contribuables

Vu la place que tient le «socialisme municipal» dans la mythologie de la ville écossaise, on pourrait s'attendre à ce que l'idéologie, et en particulier l'idéologie socialiste, joue un rôle de premier plan. En fait, la vie politique écossaise, tant municipale que nationale, est pratiquement restée pendant presque tout le XIX^e siècle l'affaire d'un seul parti, les Libéraux occupant une position dominante après les élections de 1832 et de 1833 qui signifièrent la défaite, encore plus nettement marquée qu'en Angleterre, de l'alliance conservatrice des propriétaires fonciers et des hommes de loi⁵¹. En effet, dans toutes les grandes villes et dans beaucoup de petites, le succès libéral fut si complet que, dans les cinquante années qui suivirent, les autres partis furent rarement représentés, que ce soit à Westminster ou dans les conseils municipaux. De temps à autre seulement, on trouvait des Conservateurs élus, en général grâce à leur influence personnelle. Si bien qu'avec un droit de vote limité à 5 % des hommes, les réformes électorales de 1832 et 1833 entraînèrent un changement du rapport des forces en Écosse et une large hégémonie libérale durant presque tout le XIX^e siècle en donnant plus d'importance à la bourgeoisie urbaine et en sous-représentant les grandes villes écossaises à Londres, confortant par là-même leur souci d'indépendance⁵². Par défaut, l'absence de concurrence entre partis laissa libre cours à la politique des factions, des personnalités et des questions particulières. S'il était courant de voir un Libéral élu sans qu'il ait d'adversaire, il n'était pas moins courant de voir des Libéraux s'affronter entre eux sur des problèmes comme le budget municipal pour la rénovation des quartiers, le prolongement de certains services jusqu'aux limites de la ville, l'attribution des patentes pour les débits de boisson, l'élargissement du droit de vote ou encore des questions religieuses, ce qui conservait un sens aux élections, alors que le choix du parti n'en avait plus.

La vie politique écossaise prit un cours différent au milieu des années 1880, en raison des divisions du Parti libéral sur deux questions essentielles⁵³. La première concernait l'éventuel «désétablissement» de l'Église d'Écosse, c'est-à-dire la suppression de la reconnaissance par l'État et de l'aide financière. La seconde fut provoquée par Gladstone qui proposa le *Home Rule* car l'autonomie de l'Irlande risquait de remettre en cause les liens industriels et commerciaux que l'Écosse occidentale entretenait avec l'Irlande. La

51. Ian Hutchinson, *A Political History of Scotland, 1832-1924*, Edinburgh, John Donald, 1986, tableau 1.1.

52. William Miller, «Politics in the Scottish City, 1832-1892» in *Perspectives of the Scottish City*, Aberdeen, Aberdeen University Press, 1985, p. 182.

53. Hutchinson, *A Political History of Scotland*, p. 154-192.

question avait des incidences politiques liées à l'importance du catholicisme : en 1900, 14 % des habitants de Dundee et 18 % de ceux de Glasgow étaient catholiques. Les Libéraux se divisèrent en partisans du *Home Rule* et partisans de l'Union. Il s'ensuivit une alliance des Libéraux unionistes avec les Conservateurs aux élections locales et nationales tandis qu'au niveau municipal les candidats du *Labour*, des socialistes et des syndicats s'en trouvèrent encouragés. Leurs succès conduisirent les Libéraux à se doter d'un appareil politique plus défensif, plus anti-socialiste, sans toutefois atteindre le degré d'organisation et de discipline partisane observé lors des élections locales en Angleterre. Si bien que, malgré l'existence, par le biais des *Trades Councils* et des Associations ouvrières, d'une représentation ouvrière, ce n'est qu'avec le triplement de l'électorat masculin après la réforme électorale de 1868 et plus tard dans les années 1880 lorsque les Libéraux donnèrent des signes de sérieuses difficultés internes, qu'une représentation ouvrière dans les conseils municipaux put se produire. A ce moment-là, la politique sociale des municipalités dans les domaines du gaz, de l'eau, de la lutte contre les taudis et de la rénovation des logements était déjà bien engagée.

L'adoption de politiques municipales pour lutter contre les pires aspects de l'environnement urbain fut également influencée par un autre élément politique, à savoir l'attitude des contribuables à l'égard des dépenses municipales⁵⁴. L'assiette fiscale était étroite et l'impôt essentiellement composé de taxes sur la propriété foncière. Dans les quartiers les plus pauvres de Glasgow, les mesures de propriété et l'inspection des habitations coûtaient presque quatre fois plus par tête que dans l'ensemble de la ville⁵⁵. Naissances illégitimes, mortalité infantile, risques pour la santé publique ou nuisances entraînaient une montée des dépenses en heures d'employés, en administration et en frais de gestion. L'importance de la charge pour les finances publiques est illustrée par le registre des enterrements qui montre que, en 1888, 9 % des enterrements de la ville étaient à la charge des autorités municipales ou des associations charitables alors que dans les quartiers les plus pauvres l'argent public finançait 37 % des enterrements. Vaccination, accouchement et soins médicaux coûtaient dans les quartiers pauvres de Glasgow deux fois plus par tête d'habitant que pour l'ensemble de la ville. Pour ce qui est des recettes, les finances publiques rencontraient aussi le problème des impôts impayés dont le montant atteignait

54. Les taxes locales connues sous le nom de *rates* étaient fondées sur la valeur de la propriété. La valeur imposable de la propriété était réexaminée tous les ans, et, une fois que la municipalité avait estimé ses dépenses pour l'année à venir, un niveau d'imposition était fixé. Les taxes payées variaient beaucoup d'un endroit à l'autre mais, dans tous les cas, le montant des impôts locaux payés par les propriétaires d'une résidence était nettement plus élevé que celui payé par les détenteurs d'une propriété industrielle ou commerciale ou d'une terre non bâtie. Les propriétaires fonciers étaient imposables mais ils répercutaient le fardeau sur les locataires. Comme les classes moyennes étaient alignées à la fois sur le monde des affaires qui payait des taxes proportionnellement très basses et sur le monde des propriétaires fonciers hautement imposés, on a pu dire que leur efficacité politique était réduite puisqu'elle obéissait à des fidélités contradictoires.

55. James B. Russel, «Sanitation and social economics», *Proceedings of the Royal Philosophical Society of Glasgow*, 1889, p. 1-21.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger
*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

dans les quartiers pauvres dix fois la proportion des quartiers d'artisans et de bourgeois. Avec de tels niveaux d'arriérés, une part croissante de la charge fiscale retombait sur ceux qui pouvaient effectivement payer. Le mécontentement était vif. Dans son discours devant une société savante, le Directeur de la santé résumait les implications des logements insalubres de manière lapidaire : «Si vous refusez de payer sous la forme de taxes pour la destruction et la reconstruction de leurs logements insalubres, il vous faudra non seulement payer leurs taxes mais dépenser les vôtres pour eux. Est-ce un avantage d'avoir de telles habitations et de tels habitants dans notre ville ?⁵⁶».

Les inquiétudes des contribuables écossais vis-à-vis des dépenses municipales, bien que réelles, étaient beaucoup moins sensibles que chez leurs homologues d'Angleterre, où l'on pouvait se servir des profits réalisés dans les secteurs du gaz ou des tramways pour équilibrer les dépenses de voirie, de cimetières, de santé ou d'autres activités. Ce principe de péréquation entre secteurs d'activités était strictement interdit par les statuts écossais. On estimait que la méthode était inefficace dans la mesure où elle encourageait les directeurs des services publics à équilibrer leurs déficits par des recettes procurées dans d'autres secteurs du budget municipal⁵⁷. Ce contraste entre les pratiques municipales d'Écosse et d'Angleterre est révélateur d'une double divergence de points de vue et d'intérêts en cause. Dans les *burghs* écossais la priorité revient toujours à la fourniture de services à bas prix aux résidents alors que dans les *boroughs* anglais l'accent est mis sur la réduction des impôts locaux⁵⁸.

L'approche différente des problèmes municipaux en Écosse peut s'expliquer non seulement par l'interdiction des compensations budgétaires d'un domaine à l'autre en raison de l'*Improvement Act* et du *Police Act*⁵⁹ mais aussi par des aspects techniques du système de taxation lui-même⁶⁰.

Le poids de l'impôt était réparti en Écosse entre propriétaires d'immeubles, propriétaires fonciers et résidents tandis que les impôts locaux en Angleterre retombaient directement sur la propriété immobilière. Les propriétaires anglais avaient un intérêt direct à la diminution de leur impôt et ils soutenaient tout projet municipal susceptible d'améliorer les services, le cadre de vie et de diminuer l'impôt. C'est Chamberlain qui a résumé la situation anglaise en déclarant que «... la diminution de l'impôt direct à Birmingham était le motif essentiel de l'acquisition des usines à gaz⁶¹». Les

56. *Ibid.*, p. 18.

57. Parliamentary Papers 1900 VII, *Joint Select Committee on Municipal Trading*, Q. 2853.

58. Pour un compte-rendu d'époque des activités municipales anglaises, voir Harry H. Fowler, «Municipal finance and municipal expenditure», *Journal of the Royal Statistical Society*, n° 63, 1900, p. 383-409.

59. Parliamentary Papers 1900 VII, *Joint Select Committee on Municipal Trading*, Q. 2684.

60. Voir la note 54 et pour des explications complémentaires sur le fonctionnement du système de taxes locales, voir Richard Rodger, «Crisis and Confrontation in Scottish Housing 1880-1914», dans Richard Rodger, *Scottish Housing in the Twentieth Century*, Leicester, Leicester University Press, 1989, p. 37-39.

61. Parliamentary Papers 1900 VII, *Joint Select Committee on Municipal Trading*, Q. 1894.

intérêts des capitalistes et des rentiers étaient servis au mieux par une politique municipale de type commercial, et les conseils municipaux anglais remplacèrent les prestataires de services capitalistes, en distribuant des profits sous forme de réductions d'impôts. Dans les villes écossaises cela n'avait pas le même avantage pour les propriétaires d'immeubles dans la mesure où ils payaient moins de la moitié des impôts locaux perçus⁶². Dans le cas des Écossais, bien qu'il y eut des protestations contre le fait que la classe ouvrière payât l'impôt local sous la forme d'une part du loyer, ils avaient au moins l'avantage de bénéficier du mécanisme redistributif puisque les bénéfices tirés du gaz, des tramways, de la production électrique, des téléphones, des marchés et d'autres activités de service profitaient à tous les utilisateurs de ces services au lieu de revenir exclusivement aux propriétaires comme en Angleterre. Le Lord Provost de Glasgow exprimait avec force le credo écossais en déclarant qu'utiliser les profits des entreprises municipales pour réduire la charge des impôts locaux revenait à favoriser les intérêts des propriétaires au détriment de la communauté⁶³.

Conclusion

La tradition municipale écossaise plonge des racines anciennes dans une culture qui a le sens de l'intérêt général. Elle doit beaucoup, avant comme après les unions avec l'Angleterre de 1603 et 1707, aux anciennes coutumes ; elle put s'épanouir librement au cours du XIX^e siècle avec un Secrétaire d'État pour l'Écosse de peu de poids, installé à Londres mais ne faisant pas partie du Cabinet⁶⁴. La création en 1885 d'un Département écossais (*Scottish Office*) distinct, doté de son propre secrétariat, a pu avoir pour objectif la limitation de l'autonomie des *burghs*, mais la décision de maintenir cet organisme à Londres pendant encore 50 ans ne permit guère d'atteindre ce but ; cela souligne la faiblesse persistante de ce secteur du gouvernement de Westminster. En Angleterre, les communications étaient bien établies entre les *boroughs* et le Bureau des Collectivités locales (*Local Government Board*). En Écosse, l'organisme équivalent ne parvint jamais à exercer son autorité dans une mesure comparable face à l'autonomie et aux puissants intérêts des *burghs*. En outre, au sommet de l'administration locale, les maires anglais exerçaient leur pouvoir pour un an alors que le mandat des Prévôts écossais était de trois ans, ce qui donnait plus de continuité

62. La répartition des impôts locaux entre propriétaires et occupants était en 1901 respectivement de 43 et 57 %. Parliamentary Papers XXXIX, 1902, *Royal Commission on Local Taxation*. Final Report. Cd 1067, p. 4.

63. Parliamentary Papers 1900 VII, *S.C. on Municipal Trading*, Q. 2835.

64. Voir John S. Gibson, *The Thistle and the Crown : A History of the Scottish Office*, Edinburgh, HMSO, 1985.

DOSSIER

Municipalismes

R. Rodger
*L'interventionnisme municipal
en Écosse 1860-1914*

à la politique urbaine jusqu'à susciter parfois des accusations d'autoritarisme⁶⁵. De plus, la morphologie urbaine des villes écossaises, grandes ou petites, manquant d'espace pour des raisons qui tiennent au système de propriété du sol et au code juridique écossais, donne aux *burghs* une cohésion que les véhicules à moteur n'atténueront que lentement au XX^e siècle. Cette proximité physique a entraîné une communauté d'intérêt plus forte entre habitants de la classe ouvrière et de la bourgeoisie qu'on ne le constate dans les *boroughs* anglais avec leurs lotissements extensifs de villas de banlieue et leurs rangées de maisons mitoyennes. Il faut ajouter que la population des *burghs* reste relativement faible : en dehors des quatre grandes villes que sont Glasgow, Édimbourg, Dundee et Aberdeen, aucune autre municipalité ne dépassait 80 000 habitants en 1911. Et, si plus d'une trentaine de villes avaient à la veille de la première guerre mondiale une population de 25 000 habitants, elles n'en étaient pas moins compactes du point de vue spatial. Ajoutons que la structure de l'emploi et l'expérience ouvrière dans les villes d'Écosse se caractérisaient par une forte concentration dans la construction navale, l'industrie de l'acier et la métallurgie, le textile, le papier, l'alimentation et la bière. Cette culture ouvrière à dominante masculine est un élément de la solidarité ouvrière et du sens de la communauté propres à l'Écosse. Il ne faut pas oublier cependant que l'acuité du problème du logement, et tout particulièrement les modalités de location de logements ouvriers, constituaient un souci permanent pour les femmes, véritables responsables des foyers. Ce sont les femmes qui, par leurs protestations contre les collecteurs de loyer et les responsables municipaux, sont les plus actives dans la vie politique locale⁶⁶. Ainsi trouve-t-on dans l'interventionnisme municipal des éléments qui relèvent du paramètre masculin/féminin présent dans les questions de logement et de propriété. La répartition de l'impôt local entre propriétaires des immeubles, propriétaires des terrains et résidents a encouragé une vision large et à long terme, collective, de la politique sociale dans les *burghs* écossais bien différente de l'intérêt personnel des propriétaires anglais à faire baisser la fiscalité locale. Toutes ces circonstances ont contribué puissamment à la formation d'une robuste mentalité urbaine écossaise dans laquelle tantôt se mêlent et tantôt s'opposent civisme urbain, préoccupations sociales et intérêts des possédants.

65. Parliamentary Papers (HL), 1842, XXVIII, *Report on the Sanitary Conditions of the Labouring Population*, témoignage de J.H. Burton.

66. Joseph Melling «Clydeside rent struggles and labour politics 1900-1939», in Richard Rodger, *Scottish Housing in the Twentieth Century*, Leicester, Leicester University Press, 1989, p. 58-65

Traduction de Michel Charlot et Jean-Luc Pinol