



L'urbanisme au début du siècle : de la réforme urbaine à la compétence technique

Pierre-Yves Saunier, Viviane Claude

► To cite this version:

Pierre-Yves Saunier, Viviane Claude. L'urbanisme au début du siècle : de la réforme urbaine à la compétence technique. Vingtième siècle. Revue d'histoire, 1998, N° 64, novembre-décembre, p.25-40. <halshs-00002844>

HAL Id: halshs-00002844

<https://shs.hal.science/halshs-00002844v1>

Submitted on 15 Sep 2004

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

-avec Viviane CLAUDE, « Compétences urbanistes, compétences urbaines : état des lieux 1900-1930 »,

Vingtième Siècle, novembre-décembre 1999

COMPÉTENCES URBAINES ET COMPÉTENCES URBANISTES.

LE PREMIER VINGTIÈME SIÈCLE.

Depuis le début du XXème siècle, ceux qui se sont appelés, en France, les “ urbanistes ” ont revendiqué un pouvoir croissant en matière de maîtrise des villes. Des recherches menées au cours de ces quinze dernières années on peut tirer deux facteurs éclairant leur rôle : le contexte historique du premier quart de siècle où les milieux réformateurs occidentaux tentent d’ériger la ville en “ question ”; les effets produits par la première législation française sur la planification urbaine et la désignation de “ l’homme de l’art ” à laquelle elle procède. Autour de ces deux ensembles se trame le débat entre l'Urbanisme à majuscule, comme cause et combat de la réforme urbaine, et l'urbanisme à minuscule, comme technique et ensemble de règles.

Since the beginning of the 20 th century, those who, in France, called themselves “ urbanistes ” have claimed responsibility and

power on the control of cities. The scholarship of the last 15 years shed light on two aspects that can explain the fate of this profession: the historical context of the years 1900-1925, when reformers all over the Western World try to construct the city as a “ question ”; the consequences of the first french legislation on urban planning and of the included designation of the “ homme de l’art ” who is to be in charge of the plan. The narrative of the dispute between "Urbanisme" as a cause to be fought, and "urbanisme" as a technique and set of rules takes place between those two clusters.

Au cours de ces vingt dernières années, l’une des idées force du XXème siècle, l’idée de planification, s’est lentement épuisée. Qu’elle renvoie aux politiques du New Deal, aux injonctions staliniennes ou aux rituels quinquennaux de la rue Martignac à Paris, où le Commissariat Général du Plan était localisé, cette idée de planification économique semble être passée dans l’histoire. Elle laisse derrière elle le souvenir d’États ayant cherché à faire face à des situations dites “de crise ” ou aux craintes du hasard ; d’Etats qui, dans ce but, se sont organisés pour rationaliser l’ensemble de la vie économique et sociale sous ses divers aspects, à

l'échelle des nations¹. Planification, organisation, prévision et rationalisation allaient alors de pair.

Le même épuisement a touché ce qu'il est convenu d'appeler, depuis les années 60, la planification urbaine, qui ne produit plus les effets économiques et sociaux attendus. A l'échelle de la ville en effet, cette époque heureuse des plans et schémas qui étaient censés remédier aux défauts de la cité ou répondre à des besoins nouveaux paraît tout aussi révolue². On n'a peut être pas encore assez souligné les continuités et les proximités entre ces deux "mondes du plan". Partout dans l'Occident industrialisé, la réflexion sur l'organisation rationnelle des villes existantes et à venir a en effet croisé celle sur l'organisation et l'exploitation rationnelle des hommes, des territoires et des ressources, selon des modalités qui ne se résument pas à une amplification du champ d'action selon une linéarité bienveillante qui présiderait à "l'élargissement" de la ville vers le territoire national, mais qui sont consubstantielles à la société occidentale et à la maîtrise qu'elle cherche à avoir d'elle-même. Le thème du plan est plus qu'un mot d'ordre

¹ Henri Rousso (sous la dir.), *La planification en crises (1965-1985)*, Paris, IHTP/Editions du CNRS, 1987, 225p.

² L'ouvrage le plus complet sur les évolutions récentes est celui de François Ascher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, 345p.

commun à ces deux mondes, c'est aussi le témoin de ce qui les a unis à travers leurs valeurs, leurs fins, et les hommes qui les ont animés.

Les signes de cette condensation autour du plan sont multiples, et nous ne pouvons ici en rappeler que quelques uns. Pour le plaisir d'abord, on soulignera que Pierre Clerget, à qui on a attribué -pourquoi faire ?- la paternité du mot "urbanisme"³, est aussi l'auteur en 1912 du moins connu *L'exploitation rationnelle du globe* où il reprend certaines thèses de l'économiste allemand Otto Heffertz sur le contrôle du marché et des ressources par diverses procédures (comptabilité nationale, inventaire, utilisation rationnelle sous l'égide de l'Etat)⁴. On voudra bien aussi se rappeler de ces figures que furent le Belge Paul Otlet ou le Français Georges Benoit-Lévy, tous deux porteurs d'idéaux internationalistes et philanthropes, qui du fond de leurs solitudes d'amateurs originaux soutenaient la cause du plan aux échelles urbaines, nationales et

³ Pierre Clerget, "L'urbanisme, étude historique, géographique et économique", *Bulletin de la Société Neuchâteloise de Géographie*, Neuchâtel, tome XX, 1909-1910, p. 213-231. Des extraits de cet article sont repris dans Marcel Roncayolo et Thierry Paquot, (dir.), *Villes et civilisations, XVIIIe - XXe siècles*, Paris, Larousse, 1992, p. 232-235. Le mot "urbanisme" chez Clerget, et certains économistes qui le reprennent avant guerre, désigne le phénomène d'urbanisation, et non point l'organisation des villes. Cf.infra .

⁴ Paris, Doin et fils, 1912 ; Martin Charvet, *De la géographie volontaire à l'aménagement du territoire. Ville et localisation industrielle à Lyon au XXème siècle*, Mémoire de DEA "Villes et société", Université Lumière-Lyon II, 1997, 287 p.

mondiales dans les années 1920, fulminant notes, prospectus, voeux et ouvrages qui encore aujourd'hui encombrant les dossiers d'archives des organisations internationales nées du Traité de Versailles. On peut aussi penser à de grandes figures comme celles du millionnaire bostonien E.W. Filene, qui soutint sur ses deniers des initiatives à la fois dans la sphère de l'urbanisme et dans celle de l'organisation scientifique du travail, ou plus près de nous à Henri Sellier, Edgar Milhaud et Albert Thomas, cette trilogie française du socialisme réformiste qui conjuga organisation, prévision et rationalisation à moult terrains et échelles de son activité militante. On voudra bien aussi se rappeler la proximité de ces thèmes et de ces échelles dans les sociétés de pensées que constituèrent les grandes associations internationales fondées au tournant des années 1910, au premier plan desquelles l'Union Internationale des Villes ou la Fédération Internationale pour l'Habitation et l'Aménagement des Villes, mais aussi dans ces cénacles nationaux de la réforme sociale de diverses obédiences (Musée Social en France, Instituts financés par l'industriel Solvay en Belgique, Bureau d'information sur les questions sociales de J.C. van Marken à Amsterdam,...) puis dans les entreprises de rénovation des années 1920-30 comme le Redressement Français. Un peu partout, dans la circulation des idées mais aussi dans les premières structures administratives créées ici et là pour gérer ou prévoir l'organisation nationale, se lit la conjonction de la réflexion sur le devenir

de la société industrielle autour des figures de l'ouvrier, de la ville et de l'Etat. C'est bien cette ambition de résoudre les problèmes de la société industrialisée et urbanisée, par la prévision, l'organisation et la rationalisation et grâce à l'application des sciences (notamment des sciences sociales), qui traverse le monde, et fait du " plan " un thème fort du premier vingtième siècle, une solution proposée -puis adoptée- à toute une série de maux sociaux et urbains comme condensé de savoir, de raison, d'organisation et de prévoyance.

Cependant, la mise en doute de cette foi dans la planification et l'esprit rationnel qui l'anime ne date pas de ces vingt dernières années ; elle sourd dès la montée du nouveau credo. Des signes en sont perceptibles après la Grande Guerre et surtout la crise de 1929. C'est ainsi qu'ont pu être dénoncées les "idéologies d'ingénieurs" qu'évoque Georges Friedmann en 1936 dans *La crise du progrès*⁵. Même chez les urbanistes apparemment les plus déterminés à voir les transformations urbaines se soumettre à des principes fondés en raison, on peut

⁵ Georges Friedmann, *La crise du progrès. Esquisse d'histoire des idées, 1895-1935*, Paris, Gallimard, 1936, 284p. Dans cet ouvrage, celui qui deviendra avec Pierre Naville le fondateur de la sociologie du travail en France, reconstitue les éléments de cette crise non seulement en s'appuyant sur les écrits d'avant guerre d'un Bergson ou d'un Sorel mais aussi sur les enquêtes menées dans les entreprises industrielles entre les deux guerres.

identifier une même fascination à la fois pour les méthodes de la planification et pour les philosophies de la vie, à la fois pour le génie cartésien et pour les élans créateurs bergsoniens⁶.

Repères historiographiques

La “ fin du plan ” est désormais derrière nous. Même si cet effacement n’était que momentané, il ouvre des possibilités nouvelles pour le travail historique. C’est en particulier le cas de l’étude des années 1950-1960 pour lesquelles il faudra bien rapidement prolonger les pistes de recherches ouvertes par Danièle Voldman ou Bruno Vayssière⁷. Notre propos se situe plus loin dans le temps. Le travail historique doit en effet remonter aux années 1900, lorsque, sous des formes diverses, la planification urbaine commence à apparaître comme matière à débat puis comme politique et pratique, après une maturation progressive au

⁶ A cet égard, la figure de Marcel Poëte est révélatrice. Voir Donatella Calabi, *Marcel Poëte et le Paris des années vingt. Aux origines de "l'histoire des villes"*, Paris, L'Harmattan, 142p.

⁷ Danièle Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997, 488p.; Bruno Vayssière, *Reconstruction-Déconstruction. Le hard-french ou l'architecture française des Trente Glorieuses*, Paris, Picard, 1988, 327p. Voir aussi les contributions de Christine Mengin, Vincent Viet, Annie Fourcaut dans ce numéro.

cours de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle⁸. Notre hypothèse générale est que la planification urbaine a une histoire qui, nonobstant les inflexions politiques et les conjonctures particulières, semble sur le siècle revêtir le caractère d'une course poursuite aux postures incertaines, ses promoteurs cherchant tantôt à répondre à des problèmes posés par la croissance des villes, tantôt à en anticiper ou à en canaliser les développements. Assurément cette histoire ne peut être linéaire, et son récit n'est pas l'histoire d'un épanouissement progressif d'une discipline, d'un savoir et d'une politique publique.

Ce n'est pas là forcément la voie suivie par les interprétations historiographiques successives dont la "mise en plan" de la ville a été l'objet en France. Celles-ci correspondent à autant de positions intellectuelles et à autant d'intérêts différents, relatifs aux contextes dans lesquels elles s'exprimèrent. Leur évolution est significative. Dans une première étape, concomitante de la période que nous évoquons ici, l'histoire de l'urbanisme se confond avec l'histoire de l'évolution des villes et avec celle des plans qui sont intervenus dans cette évolution. C'est une histoire à la fois érudite et militante, où l'on reconnaît une oscillation entre les variations sur le thème de l'urbanisme qui aurait

⁸ Alain Cottureau, "L'apparition de l'urbanisme comme action collective : l'agglomération parisienne au début du siècle", *Sociologie du travail*, n°4, 1969, p. 342-365 et "Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne", *ibid*, n°4, 1970, p.362-392.

“toujours existé” et les considérations sur la modernité de ce souci et de cette activité. Les ouvrages de Marcel Poëte et de Pierre Lavedan permettent de lire cette intrication entre l’étude du passé, de l’évolution des villes, et la volonté de soutenir un mouvement contemporain, de fonder un savoir, une discipline⁹. Cela fit tout à fait l’affaire des premiers professionnels de la planification urbaine, les architectes, ingénieurs, géomètres devenus des “urbanistes”, qui travaillaient à resserrer la signification initiale du mot “urbanisme” autour d’une “alliance entre l’art et la science”, et cherchaient à dresser le portrait de “l’homme de synthèse”¹⁰. A travers ce projet de constituer une discipline ayant ses figures dominantes et ses pères fondateurs, ceux qui se disent urbanistes ont construit une histoire de la ‘profession’ et se sont assurés durablement la légitimité qui accompagne ordinairement ce genre d’entreprise. En ramenant l’urbanisme du côté de l’Etat et de son corps

⁹ Parmi leurs nombreux ouvrages on peut citer Marcel Poëte, *Introduction à l’urbanisme. L’évolution des villes*, Paris, Boivin, 1929 (rééd. Paris, Anthropos, 1967, 360p.); Pierre Lavedan, *Qu’est ce que l’urbanisme? Introduction à l’histoire de l’urbanisme*, Paris, Henri Laurens, 1926, 269p. (rappelons que le titre de la thèse dont l’ouvrage fut tiré était libellé *Histoire de l’architecture urbaine*).

¹⁰ Voir les conférences prononcées lors de l’exposition dite de “La Cité Reconstituée” organisée à Paris au printemps 1916. *Exposition de la Cité Reconstituée, Rapport Général*, Paris, Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux, 1917, 570p.

d'inspecteurs, le régime de Vichy paracheva cette opération de légitimation¹¹.

Au cours des années 70, sous l'influence des premiers travaux de la recherche urbaine ¹² et dans la poursuite de la critique du Mouvement Moderne, certains architectes venus à l'histoire urbaine ont ressorti des archives ces mêmes figures emblématiques du début du siècle ; il s'agissait là de se ré-approprier des savoirs et des savoir-faire et de renouer avec une culture professionnelle, celle de l'élite des architectes-urbanistes¹³. Élargissant l'approche tout en cherchant à rompre avec le discours d'auto-justification des urbanistes, des travaux plus récents ont porté sur le mouvement d'institutionnalisation de l'urbanisme et contribuent ainsi à la connaissance plus générale que développent des

¹¹ L'efficacité du travail de légitimation se mesure à la succession des éditions sur près de trente ans de Gaston Bardet, *L'urbanisme*, coll. "Que sais-je?", Paris, PUF, 1945, 136p. et Robert Auzelle, *Techniques de l'urbanisme*, coll. "Que sais-je?", Paris, PUF, 1953, 127p.

¹² Sur ce moment particulier, voir l'ouvrage de Pierre Lassave, *Les sociologues et la recherche urbaine*, Toulouse-Le-Mirail, Presses Universitaires du Mirail, 1997, 398p.

¹³ La revue *Les Cahiers de la Recherche Architecturale* s'en est fait l'écho. On peut aussi lire, autour d'une figure comme celle de Gaston Bardet, Jean-Louis Cohen, "Gaston Bardet, un humanisme à visage urbain", *Architecture, Mouvement, Continuité*, n°44, février 1978, p.74-77 et "Entretien avec Gaston Bardet", *ibid.*, p.78-84 ; ainsi que l'interview accordé à Jean-Louis Cohen dans *Métropolis*, n° 28-29-30, 1977, p.37-53

sociologues et historiens sur les professions¹⁴. Notre volonté, dans nos travaux respectifs¹⁵, est de prolonger cette dernière perspective en s'intéressant plus directement à l'histoire sociale de ces professionnels,

¹⁴ Par exemple pour les avocats, Lucien Karpik, *Les avocats entre l'Etat, le public et le marché XIIIe-XXe siècles*, Paris Gallimard, 1995, 470p. ; sur les urbanistes Jean-Pierre Gaudin, "'A l'avance, avec méthode', Savoirs, savoir-faire et mouvement de professionnalisation dans l'urbanisme du début du siècle", *Sociologie du travail*, n°2, 1987, p 95-103.

¹⁵ V. Claude, *L'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux (AGHTM), école et/ou lobby, 1905-1930*, ARDU, Paris VIII, 1987, 262p. (pour le compte du Plan Urbain, Ministère de l'Équipement et du Logement) ; "Technique sanitaire et réforme urbaine : l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux 1905-1920" in Christian Topalov, (sous la dir.) *Laboratoires du nouveau siècle. La "nébuleuse réformatrice" et ses réseaux en France 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999 (à paraître) ; *Les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PAEE) de la loi du 14 mars 1919. Sources et questions*, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, (Ministère de l'Équipement et du Logement), 1990, 81p. ; Pierre- Yves Saunier, "Où l'auteur propose un plan de travail pour une histoire dite sociale de l'aménagement urbain", *Recherches Contemporaines*, n°3, 1995-1996, p.33-46; "Les hommes et les organismes de l'aménagement urbain, portraits des services municipaux de six villes de la région Rhône-Alpes", *Recherches contemporaines*, n°3, 1995-1996, p.121-137; "Au Service du plan : hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au 20^e siècle", in *Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVIe au Xxe siècle*, Lyon, Archives Municipales de Lyon, 1997, p.135-145, "Center and centrality : urban concepts under the trial of locality", *Journal of Urban History*, Vol.24 No.4, may 1998, p.435-467, "Changing the city: urban international information and the Lyon municipality, 1900-1940" *Planning perspectives*, 14, 1999, p.19-48.

en particulier à ce qui fait l'identité de ce groupe, à leurs réseaux, à leurs pratiques, à leurs savoir-faire. Nous cherchons à inscrire l'histoire de ces savoirs et pouvoirs urbains dans la perspective large de l'histoire de l'urbanisation de nos sociétés, et dans les problématiques de la modernisation. A ce titre, cette histoire participe aussi à celle des savoirs sur la société (le développement des sciences sociales) comme à la réflexion historique sur le projet réformateur dans sa dimension politique, économique et sociale. Dans la société en voie d'urbanisation, les savoirs et pouvoirs sur la ville sont aussi des savoirs et pouvoirs sur la sphère du social.

On s'intéressera ici tout particulièrement aux protagonistes de la planification urbaine au cours de la période 1900-1940, au moment où certains d'entre eux sont progressivement amenés à réaliser les premiers plans d'aménagement des villes, suite à l'application de la loi de 1919, dite loi Cornudet. C'est un moment crucial où se départagent ceux qui vont "faire" et les autres, où certains tentent de se dégager pour transformer en activité ce qui n'était que militance. En même temps, cette première législation sur la planification des villes françaises suscite un apprentissage des hommes et des structures, apprentissage tant institutionnel et politique que professionnel. En parallèle, diverses représentations du problème et du devenir urbain vont se croiser. Elles

viennent appuyer les initiatives planificatrices et les tentations de professionnalisation. En adoptant ce point de vue, nous proposons ici d'éclairer le moment où "compétences urbaines" et "compétences urbanistes" commencent à se distinguer puis se juxtaposent, s'échangent même parfois les unes les autres, pour finalement s'ignorer, alors que le thème urbain est défini de manière croissante comme un terrain d'action et de pensée spécifiques. Ce moment se caractérise par un mouvement où se combinent des dynamiques aux apparences paradoxales : c'est d'abord le moment de l'élargissement de la scène où l'on parle de la ville et de l'urbanisme, avec une thématique urbaine qui envahit la presse quotidienne et généraliste portée par des voix très diverses, mais c'est aussi le moment où se précisent des lieux où l'on peut prétendre à dire et faire l'urbanisme, celui des tentatives de professionnalisation autour de cette activité qui consiste à établir et appliquer les plans que la loi de 1919 a rendu obligatoires dans les villes de plus de 10 000 habitants. Il nous semble qu'il y a là, autour de cette loi, quelque chose qui participe aux mutations de long terme de ce que l'urbanisme a signifié dans notre pays, mais aussi dans d'autres nations occidentales¹⁶, et une manière d'éclairer cette tension constitutive de ce

¹⁶ Voir en particulier Helen Meller, 'Philanthropy and public enterprise : international exhibitions and the modern town-planning movement 1889-1913', *Planning perspectives*, 10, 1995, No10, p.251-273; "Urban renewal and quality of life in British cities 1890-1990", *Urban*

qu'a été l'urbanisme en France, entre ambition de savoir global sur la ville et activité spécialisée de planification.

Compétences urbaines

La loi du 14 mars 1919 dite loi Cornudet, du nom de son rapporteur à la Chambre, précise les conditions dans lesquelles doivent être réalisés des "projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes" (PAEE)¹⁷. Ces termes sont en usage dans l'administration et la sphère civile au moins depuis le 18^e siècle¹⁸. Le débat public autour de la loi, et

History, Vol.22, part 1, may 1995, p.63-84 et Guido Zucconi, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti 1885-1942*, Milano, Jaca books, 1989, 196p.

¹⁷ L'ouvrage de base sur cette première législation est celui de Jean-Pierre Gaudin, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la planification urbaine*, Seyssel, Editions Champ Vallon, 1985, 215p.

¹⁸ Pour ce qui est de l'embellissement, Jean-Louis Harouel, *L'embellissement des villes. L'urbanisme français au XVIIIème siècle*, Paris, Picard, 1993, 335p.; pour le terme d'aménagement on en trouve le sens moderne et conquérant dans la loi du 16 septembre 1807 qui crée les plans d'alignement ; pour l'extension, on peut se reporter à l'expérience espagnole, et plus particulièrement barcelonaise, dont on sait, à travers les études autour d'Ildefonso Cerda, qu'elle fut décisive pour toutes les villes européennes, voir Laurent Coudroy de Lille, "La terminologie de l'extension urbaine en Espagne dans la deuxième moitié du XIXe siècle", in Philippe Boudon (éd.), *Langages singuliers et partagés de l'urbain*, Paris, L'Harmattan, 1999, p 121-131.

plus largement le mouvement militant de réflexion sur le contrôle des formes du développement des villes, évoque la cause à servir comme étant celle du “ plan d’extension ”¹⁹, du “ plan rationnel ”²⁰, du “ plan régulateur et directeur ”²¹ ou du “ plan général ” des villes²², comme le suggère une cueillette à travers des sources hétérogènes. Au sortir du premier conflit mondial, il devient plus courant de parler “ d’Urbanisme ” pour désigner cette même entreprise. Le terme, apparu avant guerre sous la plume d’un géographe franco-suisse pour désigner le mouvement d’urbanisation qui court le monde au XIXème siècle, a été repris avec le même sens à de multiples reprises. Un premier dérivé, entendant désormais le terme comme modalité d’action sur la ville, se met en place au début des années 1910 quand est créée la Société Française des Architectes et Urbanistes²³. Ses fondateurs sont partie

¹⁹ Edouard Herriot, "Plans d'extension", *Le Journal*, 20 juin 1912

²⁰ Charles Brouilhet, "La servitude économique des villes et leur plan rationnel", *Précis d'économie politique*, Paris, Pierre Roger, 1912 p.321-346.

²¹ Alfred-Donat Agache, Jean-Marcel Auburtin, Edouard Redont, *Comment reconstruire nos cités détruites?*, Paris, A. Colin, 1915, 237 p.

²² Voir les articles de Petrus Sambardier de janvier 1911 conservés dans 547 WP 31, Archives Municipales de Lyon

²³ Catherine Bruant, chercheur à l'Ecole d'Architecture de Versailles et qui travaille à une monographie d'Alfred-Donat Agache, indique que les statuts de l'association sont déposés en mars 1914. Les premiers fascicules de la SFU donnent 1913 comme date de fondation, mais *Urbanisme* célèbre le 50e anniversaire de ladite SFU en 1961, dans un numéro ou

prenante des débats et des échanges intenses qui ont lieu depuis 1907 au sein du Musée social, d'abord sur le destin des secteurs des fortifications déclassées de Paris, puis autour de la rédaction d'un projet de loi obligeant les villes françaises à élaborer des plans pour prévoir leur extension et leur rénovation²⁴. L'activité propagandiste de ce cénacle²⁵, puis les débats sur la reconstruction des zones dévastées par la Première Guerre Mondiale feront surgir en pleine lumière "l'Urbanisme" devenu alors cause militante et fer de lance d'un segment du projet réformateur, espoir scientifique et prétention disciplinaire, mais aussi pratique professionnelle et modalité du " plan ".

Les appartenances, les savoirs, les intérêts des individus mobilisés autour de la cause du " plan des villes " puis de " l'Urbanisme " sont très divers. Marie Charvet, en étudiant les processus de mobilisation autour de la question des espaces libres à Paris, a souligné la conjonction d'esthètes, des sportifs et des réformateurs dans la mise en débat public de l'utilisation des emplacements des fortifications de la capitale

Jean Royer prête le néologisme "urbaniste" à André Bérard. Mais 1911, 13 ou 14 qu'importe. Le travail sur les mots de la ville ne se résume pas à une approche chronologique en terme d'antériorité ou de retard.

²⁴ Janet Horne, *Republican social reform in France: the case of the Musée Social 1894-1914*, Ph D, New York University, 1991, 393 p.

²⁵ Nous renvoyons ici aux travaux en cours de Catherine Bruant.

française²⁶. Elle a aussi donné à voir comment ces “compétences” , ces personnes qui disaient donc à un titre ou à un autre s’exprimer “en connaissance de cause” et se revendiquaient d’une légitimité de savoir et d’expérience, s’étaient confrontées à la scène politique municipale. Le débat autour des fortifications de Paris, qu’elle a étudié, est emblématique de scènes analogues, qui se jouent un peu partout en France à la veille de la Première Guerre Mondiale, autour d’objets divers : ici le déclassement de fortifications, là la destruction d’un monument, ailleurs le tracé d’un nouveau quartier. La ville comme tissu social et physique est alors définie comme un “problème”, c’est à dire l’objet d’un débat public structuré qui convoque à la prise de parole et de position tous ceux qui se préoccupent du devenir d’une société ²⁷. Notre but ne sera pas ici de saisir les rythmes incertains de ce processus qui s’étale sur les XIXème et XXème siècles, en particulier sur la manière dont la mise en termes de ces problèmes urbains s’est faite en liens étroits avec les hommes et les concepts de ce que le XIXème siècle avait intitulé la “question sociale” .

²⁶ Marie Charvet, , "La question des fortifications de Paris dans les années 1900. Esthètes, sportifs, réformateurs sociaux, élus locaux", *Genèses*, n°16, juin 1994, p.23-44.

²⁷ Christian Topalov, "De la 'question sociale' aux 'problèmes urbains': les réformateurs et le peuple des métropoles au tournant du XXème siècle", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, août 1990, p.359-376.

On peut par contre saisir les conséquences de cette tendance en constatant la vaste palette de ceux qui ont pris une position sur la ville et son devenir dans le premier vingtième siècle, au moment où les 'problèmes urbains' s'autonomisent, se spécifient par rapport à d'autres thèmes voisins dans leur énoncé et dans les réponses qui y sont proposées, et commencent à leur tour de se segmenter. Que sont en effet ces "compétences" urbaines et ceux qui les détiennent, perceptibles à travers le prisme des scènes locales, nationales ou parisiennes, autour des thèmes que constituent le "plan" et "l'Urbanisme", sur ce qu'on pourrait appeler le "marché de l'urbain" comme lieu où s'échangent et se valorisent des savoirs, des opinions, des techniques ?

La multiplicité des parties prenantes est de l'ordre du constat. Savants²⁸, élus²⁹, techniciens, citoyens, philanthropes et publicistes, ceux qui participent à la définition des problèmes urbains et ceux qui se voient

²⁸ Sur les investissements urbains des statisticiens, sociologues et géographes, voir Gilles Montigny, *De la ville à l'urbanisation. Essai sur la genèse des études urbaines françaises en géographie, sociologie et statistique sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992, 376p. Pour une première approche de la position des historiens, on consultera le chapitre 7 de l'ouvrage de Donatella Calabi, *Marcel Poëte...*, op.cit.

²⁹ J.-P. Gaudin, "La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique", *Revue Française des Sciences Politiques*, 39-3, juin 1989, p 296-312.

invoqués ou convoqués pour les résoudre sont tous confrontés au même problème : définir des possibilités de saisir, maîtriser, prévoir, organiser la croissance des villes et ses conséquences. Les élus sont constamment en première ligne : que la réflexion parte de leurs rangs, à l'image des opinions d'un Henri Sellier sur la nécessaire formation des élus municipaux et des allusions du jeune Edouard Herriot à la fonctionnarisation des maires, ou que la critique leur soit adressée par les philanthropes ou les techniciens, à l'instar des piques envoyées par l'AGHTM à partir du début du siècle³⁰, c'est bien la question de leur légitimité qui est posée, les "problèmes urbains" étant le terrain sur lequel l'exigence d'une compétence de nature technique et scientifique vient concurrencer la légitimité née de l'élection. Sans dérouler un catalogue, dont il serait par ailleurs bien difficile d'établir la table des matières, nous proposons ici de suivre deux "occasions" qui sont autant d'expression pour le vaste éventail des compétences urbaines: d'une part les enjeux et incertitudes qui caractérisent les métiers de l'urbain tels qu'ils peuvent être saisis au début du siècle et d'autre part les débats qui ont lieu à Lyon sur cette question de la ville.

Au début du siècle, dans les métiers qui prennent la ville pour objet et champ d'activité, de nouveaux enjeux professionnels se constituent; ils

³⁰ V. Claude, *L'AGHTM...*, op. cit. p 153-154

se précisent au fur et à mesure de sa modernisation. Le marché technique de l'urbain est alors très ouvert et rassemble des activités dans des domaines fort divers: voirie, réseaux, hygiène, techniques des espaces libres, transports sont quelques unes de ses composantes. De manière générale, dans les municipalités de quelque importance, la modernisation de la ville passe au début du siècle par la création, le renforcement ou l'extension de tels services urbains mais aussi par des changements dans l'organisation de l'administration municipale³¹. Si les observateurs notent une tendance à la spécialisation fonctionnelle et à l'accentuation de la division technique et sociale du travail dans et sur la ville³², cette division demeure embryonnaire ; les emplois publics sont peu réglementés, la frontière entre public et privé n'est pas étanche et les titres professionnels ne sont pas encore protégés. Du côté des patentés, soit les professionnels privés, nos connaissances restent limitées à ce qu'en rapportent les associations et syndicats d'ingénieurs, d'architectes et de géomètres dont les revendications sont de plus en plus bruyantes : les uns et les autres attendent des protections contre la "concurrence déloyale" (celle des fonctionnaires) et contre les

³¹ Bruno Dumons, Gilles Pollet, Pierre-Yves Saunier, *Les élites municipales de la IIIe République. Des villes de la France du Sud-Est*, Paris, Editions du CNRS, 1998, 210 p.

³² Frédéric Ogerau, *Le développement des services municipaux dans les grandes villes de France*, thèse de droit, Paris, A. Rousseau, 1905, 185p.

“empiriques” (les non diplômés)³³ . Dans cette situation quelque peu floue, des objets nouveaux viennent équiper les villes - au premier chef les “services en réseaux” (eau, gaz, électricité, égout) qui étendent ou débutent leur toile -, tandis que les obligations légales se font plus pressantes, telle la loi de 1902 sur l’hygiène publique. En même temps, on observe des tentatives de la part des techniciens de se dégager de l’emprise des médecins pour constituer un champ nouveau, la technique sanitaire ou plus largement le génie urbain, en un mouvement qui prend pour référence les configurations anglo-saxonnes et allemandes. Cette constitution difficile est marquée par des échecs, comme celui de la Société des Ingénieurs et Architectes Sanitaires de France et par une réussite, celle de l’Association Générale des Ingénieurs, Architectes et Hygiénistes Municipaux (devenue Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux, AGHTM) qui à partir de 1905 va tenir un rôle important de promoteur à la fois des idées de réforme et des techniques urbaines dans l’ensemble des pays francophones³⁴ De ce point de vue, le marché de l’urbain paraît à la fois très flou dans ses frontières internes

³³ Situation dont les différentes dimensions appelleraient des enquêtes nouvelles. Le programme en est proposé dans Viviane Claude, *Temps et métiers de l’urbanisme*, mémoire d’habilitation à diriger des recherches, Paris VIII, 1999, p 75-85.

³⁴ Viviane Claude, “Sanitary Engineering as a Path to Town Planning. The Singular Role of The AGHTM in France and the French-speaking Countries. 1900-1920”, *Planning Perspectives*, n°4, 1989, p 153-166.

et externes, très fragmenté par les métiers, très prometteur pour les industriels et sociétés de services. Il est aussi soumis au politique et à son histoire en France, à des enjeux récurrents comme celui de la rente foncière ou celui des libertés communales. Bref, c'est un espace ouvert. Ce flou et cette pluralité constatables sur le marché de l'urbain peuvent aussi être identifiés à d'autres échelles, et particulièrement sur des scènes locales. C'est entre autres le cas à Lyon, et il n'est pas besoin d'évoquer les mânes de Tony Garnier³⁵ pour en rendre compte. Considérons par exemple trois "moments urbains" de la scène lyonnaise. Le premier dans le groupe de l'Office social, ce lieu qui déclarait vouloir joindre l'expérience du Musée Social parisien et de son cousin le Musée de l'Economie Sociale new-yorkais en mêlant recherche et éducation sociale³⁶. Juristes, économistes, élus s'y retrouvent en conférences et discussions sur les thèmes de la réforme sociale, et on y identifie la présence des problèmes urbains (logement, organisation des villes, question foncière, gouvernement municipal) au côté des thèmes devenus classiques de la "questions sociale": organisation ouvrière, conditions de travail, lois sociales, économie politique et hygiène. Ces

³⁵ Lequel, soit dit en passant, n'a jamais été architecte de la Ville de Lyon, petite querelle d'érudition pour réfuter une information fausse et souvent citée.

³⁶ Justin Godart, *L'Office social de renseignements et d'études de Lyon*, Lyon, s.e, 1900, 23 p.

problèmes urbains, et en particulier ceux de l'organisation spatiale des villes et de leur croissance, sont traités en conférences publiques dans la revue *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, par le publiciste Georges Benoît-Lévy, le juriste Paul Pic, l'historien Lévy-Schneider, l'économiste Charles Brouilhet, le syndicaliste et coopérateur A. Cenet, ou encore des élus municipaux. La Commission intermunicipale pour l'étude du plan d'extension et d'embellissement regroupe elle aussi toute la palette socio-professionnelle des "compétences urbaines". Elus, techniciens municipaux et départementaux de l'architecture, de la voirie, de l'hygiène ou des cultures, représentants des propriétaires immobiliers, délégués des groupes économiques, émissaires des associations d'architectes, publicistes locaux et amateurs des problèmes urbains sont tous présents³⁷. Les 18 réunions de ladite commission qui ont lieu entre 1912 et 1913 sont d'ailleurs animées par ces amateurs, au premier rang desquels figure Paul Cuminal, directeur d'école primaire et militant socialiste, et l'ingénieur des Arts et Manufactures Antoine Pallières qui dirige alors une entreprise de pompes. Tous deux développent alors pour leurs collègues les propositions de tracés et de méthode qu'ils exposent depuis plusieurs années dans la presse locale. Aux lendemains de la guerre, les trois congrès de l'Habitation et de la

³⁷ Pierre-Yves Saunier, "Au service du plan", art.cit.

Construction organisés par la Ville de Lyon, le Comité de la Foire de Lyon et la Fédération Nationale du BTP réunissent une palette aussi vaste : aux côtés de l'architecte Léon Jaussely qui développe ses considérations sur les plans de ville comme les outils d'une "*taylorisation en grand*" de la ville, on voit intervenir dans la discussion sur les plans le secrétaire général de l'Union Confédérale des Locataires, les élus municipaux lyonnais, les infatigables et inévitables Georges Benoît-Lévy et Augustin Rey, l'ingénieur Cambon et les "amateurs" locaux. La définition de ce qu'est l'Urbanisme y est toujours discutée, mais en même temps qu'est présente l'idée d'une "*science sans terminus*", comme le dit alors Jaussely, aussi variable et incertaine que la ville toujours en évolution.

Que l'on envisage la diversité des métiers de la ville ou la pluralité des voix sur la scène politique locale, chacun est, on le voit, en mesure de parler de la ville à un titre ou à un autre mais toujours en connaissance de cause. La loi Cornudet va suspendre, ou du moins réduire considérablement, l'étendue de cette discussion, puis la diviser en thèmes qui désignent autant de rôles sociaux (l'élu, la commission municipale, l'homme de l'art, les experts parisiens, le Conseil d'Etat, etc.), inscrits dans une procédure. Parce qu'elle présuppose l'existence de spécialistes, elle vient donner une légitimité à l'entreprise des urbanistes qui cherchent à être des "professionnels" et accentuer leur

emprise sur le marché de l'urbain ; ils vont pouvoir donner la priorité à l'élaboration du plan. Cette prise de pouvoir consiste d'abord pour eux à dénier toute vertu, si ce n'est généalogique, aux manières antérieures d'aménager la ville qu'il s'agisse du lotissement, de la construction des réseaux de voirie ou d'eau, ou du plan d'embellissement tel qu'il est réalisé depuis le XVIIIème siècle. Cela consiste ensuite à envisager la transformation de la ville en respectant des exigences qui petit à petit prennent figure d'ethos de métier: la globalité, la méthode, la prévision³⁸. D'un autre côté, vu des services municipaux, l'urbanisme est souvent un terme sinon inconnu, du moins entaché de connotations "parisiennes", une mode qu'il convient de regarder avec méfiance, voir un simple synonyme nouveau de "grands travaux". Ces services pratiquent au quotidien ce que les premiers urbanistes dénoncent : l'alignement au coup par coup, le lotissement, la réalisation des réseaux. Aux prises avec la loi et ses exigences, ils conduisent leur travail en adaptant la loi à leur culture technique, administrative et professionnelle.

Cette pluralité de voix s'exprimant et participant à la définition de problèmes urbains n'est bien sûr pas propre à la France. Partout dans les pays occidentaux et industrialisés, des individus et des collectifs se mobilisent au tournant du siècle pour travailler à la solution des défis de

³⁸ Augustin Rey, " La ville hygiénique de l'avenir. La science des plans de ville ", *Technique Sanitaire et Municipale*, n°4, avril 1913, p.174

la société industrielle, pour imaginer des mises en ordre pacifiques du désordre qu'ils estiment en être issu, pour penser de nouvelles organisations économiques, sociales et politiques. James T. Kloppenberg a évoqué cet arc réformateur et ses déclinaisons³⁹ : *progressivism*, *new liberalism*, social-démocratie, économie sociale, solidarisme partagent cette interrogation fondamentale sur l'invention d'une nouvelle forme de société à l'ère de l'industrie, de la démocratie et de l'individu. L'urbanisation, que tous ceux là perçoivent comme le phénomène induit de l'industrialisation, prend de plus en plus de place dans leurs esquisses théoriques, leurs pratiques, leurs expériences, en particulier à travers les thèmes du gouvernement municipal⁴⁰, du logement⁴¹, du contrôle du sol⁴² et de l'organisation du plan des villes⁴³.

³⁹ James T. Kloppenberg, *Uncertain victory: social democracy and progressivism in European and American thought 1870-1920*, New-York, Oxford University Press, 1986, 546 p.

⁴⁰ Patrizia Dogliani, *Un laboratorio del socialismo municipale. La Francia 1870-1920*, Milan, Franco Angeli, 1992, 340 p.

⁴¹ *Les cahiers de la recherche architecturale* "Architecture et politique sociales 1900-1940", No 15/16/17, 1er trimestre 1985; Nancy Stieber, *Housing design and society in Amsterdam. Reconfiguring urban order and identity 1900-1920*, Chicago, Chicago University Press, 1998, 386p.; Nicolas Bullock & James Read, *The movement for housing reform in Germany and France 1840-1914*, Cambridge, Cambridge University press, 1985, 657 p.

⁴² Voir à ce titre le chapitre 3 "I teorici dell'espansione", de Guido Zucconi, *La città contesa...*, op.cit., p.69-93, et plus largement les allusions aux théories d'Henry Georges ou à la

Christian Topalov a déjà souligné ce processus de “segmentation” qui se joue aux échelles nationales et internationales⁴⁴, et qui s’accompagne dans tous les pays occidentaux et industrialisés de conflits de définition autour et à l’intérieur des nouveaux objets ouverts par cette segmentation. L’objet urbain n’échappe pas à ces batailles entre groupes professionnels, et la pluralité de ceux qui en traitent laisse augurer de leur vigueur. En Angleterre, aux Etats-Unis, en Italie, aux Pays-Bas comme en France la querelle met aux prises vieux métiers et nouvelles professions, selon des configurations qui doivent leurs tracés aux contextes nationaux, mais en des modalités et des termes qui traversent les frontières et les océans⁴⁵. Ces batailles sont d’ailleurs

Bodenreform allemande qui apparaissent dans tous les travaux sur l'histoire de l'urbanisme et du logement

⁴³ Outre les ouvrages déjà cités, on mentionnera aussi pour l'Allemagne Brian Ladd, *Urban planning and civic order in Germany 1860-1914*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990, 326 p, chapitre 6; et pour les Etats-Unis le point de départ que continue de constituer, même sous bénéfice d'inventaire, Mel Scott, *American city-planning since 1890. A history commemorating the 50th anniversary of the American Institute of Planners*, Berkeley, University of California Press, 1969, 745 p.

⁴⁴ Christian Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994, 624 p.

⁴⁵ Outre les ouvrages déjà cités de Scott, Stieber, Zucconi, on ajoutera sur cette question de la définition professionnelle des "maîtres de l'urbain" les ouvrages de Donatella Calabi, *Il male città. Diagnosi e terapia. Didattica e istituzioni nell'urbanistica inglese del primo '900*, Roma, Officina Edizioni 1979, 437 p., Anthony Sutcliffe, *Towards the planned city: Germany*,

internationales autant que nationales. De même que la “nébuleuse réformatrice” avait une structure internationale faite d’échanges formels et informels, de voyages et de lectures croisées, de même les problèmes urbains génèrent leur petit monde de congrès, associations, expositions, concours, traductions, revues. Cette Internationale Urbaine voit s’affronter les prétendants au contrôle de la “spécialité” de l’urbain dans son ensemble, mais aussi ceux qui veulent tailler des espaces à leur mesure au sein de cette vaste enveloppe. A l’échelle internationale et dans les différents pays, architectes, ingénieurs, géomètres, agents immobiliers, élus, universitaires de toutes disciplines se confrontent, s’allient ou se renient pour devenir les savants de la ville, en augmentant le territoire de leur profession ou en proposant de nouvelles professions. La France n’est donc qu’un des théâtres de ces dynamiques qui traversent le monde⁴⁶. On y retrouve cette pluralité permanente, oscillant

Britain, the United States and France 1780-1914, London, Basil Blackwell, 1985, 230p.; Gordon E. Cherry, *The evolution of British town-planning*, Beds, Leonard Hill Books, 1974, 275 p.; Dirk Schubert, *Stadterneuerung in London und Hamburg. Eine Stadtbaugeschichte zwischen Modernisierung und Disziplinierung*, Braunschweig/Wiesbaden, Vieweg Verlag, 1997, 704 p. Cette abondance des travaux étrangers mêlant recherche et synthèse souligne la faiblesse relative de la recherche française en ce domaine.

⁴⁶ Pour une synthèse centrée sur les échanges entre les Etats-Unis et quelques pays d’Europe, voir Daniel T. Rodgers, *Atlantic crossers. Social politics in a progressive age*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1998, 634 p.

entre conflits et alliances pour bâtir des configurations professionnelles liées à l'urbain, et ce jusqu'au coeur des structures nées autour de la "publicisation" des problèmes urbains, à l'image de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris et de son Ecole Nationale d'Administration Municipale, autour desquels on retrouve tout au long de l'entre-deux guerres fonctionnaires, élus, savants et techniciens de diverses obédiences qui par ailleurs sont en concurrence pour se voir reconnaître le rôle "d'experts" ès choses urbaines, ou plus souvent la détermination d'un espace du marché de l'urbain à la mesure de leurs possibilités⁴⁷. Cette coexistence contradictoire, où se lit la diversité des scènes sur lesquelles se jouent le débat et la discussion sur les choses urbaines et ceux qui doivent en être chargés⁴⁸ dessine un milieu en perpétuel mouvement, néanmoins marqué par une dynamique structurante quoique non linéaire. On assiste en effet, dans les années 1910-1940 à un travail de durcissement des définitions des hommes, des savoirs et

⁴⁷ Rémi Baudouï, *La naissance de l'Ecole des Hautes Etudes Urbaines et le premier enseignement de l'urbanisme en France*, ARDU, Paris VIII, 1988, 382p. (pour le Plan Urbain, Ministère de l'Equipeement et du Logement). Divers travaux sont actuellement en cours qui apporteront des éléments supplémentaires sur ces lieux, notamment ceux de Renaud Payre, d'Emmanuel Bellanger et de Gérard Chevalier.

⁴⁸ Faut-il préciser que l'on peut être allié pour une campagne de presse, une exposition, une manifestation publique, et s'opposer es-qualités professionnelles pour la reconnaissance d'une compétence exclusive sur les choses de l'urbain ?

des techniques qui doivent présider à “ *l’urbanisme technique* ”, pour reprendre une autre expression de Jaussely. Ce passage du nom propre au nom commun, cette émajusculation de l’Urbanisme, qui traduit son cheminement entre cause et profession, entre conviction et responsabilité, entre morale et science, entre action privée et action publique, est là aussi à lire en relation avec une logique qui marque non seulement le monde de la réforme sociale mais la société occidentale toute entière, celle de la division du travail et de la montée de la science comme paradigme de toute action.

Le monde de la réforme sociale est ainsi traversé par le passage de la philanthropie à la science ⁴⁹, de la bonne volonté au savoir spécialisé, et son segment urbain voit se répéter à son échelle ce processus, qui se manifeste par le rapport entre Urbanisme et urbanisme, entre la cause et la profession. La loi de 1919 peut servir de terrain à la mesure de cette dynamique et à l’estimation du poids de cette logique, en permettant de répondre à une question précise: qui fait les plans, ces plans que la loi conquise par la coalition plurielle des réformateurs a rendu obligatoires pour les villes de plus de 10 000 habitants ?

⁴⁹ Voir en particulier Bullock & Read, *The housing reform... op.cit.* Stieber, *Housing design...*, op.cit.

Les compétences urbanistes

Dans la loi de 1919, la circulaire du 5 mars 1920 et l'instruction annexée à cette circulaire, les termes d'urbaniste, d'homme de l'art, de technicien et d'architecte sont tour à tour utilisés. Dans ce flou, on reconnaît au moins deux catégories. Ainsi le terme d'urbaniste désigne-t-il ce professionnel qui est " particulièrement qualifié " pour être membre de la Commission Supérieure des Plans de Villes, l'organe chargé de " définir les règles générales de nature à guider les municipalités dans l'application (de la loi) et à donner son avis sur toutes les questions et tous les projets " adressés à la dite Commission (art.5). En revanche " technicien, " architecte " et surtout " homme de l'art " sont utilisés de manière apparemment indifférente pour désigner celui qui aura en charge l'élaboration du PAEE ; ils paraissent condenser différentes attentes. La multiplication des expériences concrètes va ensuite donner un autre sens à ces termes et à l'ensemble du vocabulaire adopté. Dès lors, on doit considérer la loi de 1919 non seulement comme le texte qui parachève deux décennies de débats développés principalement dans le milieu réformateur mais aussi comme un événement dont la réception et les effets vont modifier la signification, et ordonner la compétition sur le marché professionnel de l'urbain.

Les suites de la loi de 1919 ont été longtemps dépréciées - en particulier par les praticiens⁵⁰ -. Cette dépréciation des pratiques légales et administratives a des aspects récurrents et plus généraux; on retrouve ce dédain relatif en Italie où les plans régulateurs issus de la loi de 1942 sont encore négligés par l'histoire de l'urbanisme. L'évaluation des PAEE français est donc progressive, soumise qu'elle est à l'investigation complète des fonds d'archives nationaux, locaux et privés⁵¹. Dans cette optique d'une meilleure compréhension des idées et des pratiques, il importe de mesurer la profondeur d'une série d'écarts de sens que produit toute application législative: écart entre ce qui était attendu de la loi et ce qui s'est réalisé, écart entre la définition idéale que se donne le

⁵⁰ La première évaluation de cette législation date du début des années 70 avec les premiers pas des politiques d'incitation de la recherche urbaine. Voir les documents de travail réalisés par Paul Rendu et Edmond Préteceille au Centre de Sociologie Urbaine: Paul Rendu, *Planification urbaine et innovation. Compte-rendu d'une recherche méthodologique*, 1972, 80p et *L'appareil juridique de la planification urbaine, lois et décrets d'urbanisme* s.d. (1973 ou 1974), 92p.

⁵¹ De nouvelles études sont venues s'ajouter à celles qu'un séminaire de 1991 tentait de mettre en discussion comparative, pour Toulouse, Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Nancy, Marseille, "Quels dess(e)ins pour les villes? De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux guerres", *Dossiers Techniques, Territoires et Sociétés*, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, Ministère de l'Équipement et du Logement, n°20-21, octobre 1992.

groupe de ceux qui se disent “urbanistes” et la définition qui découle de la pratique concrète de la nouvelle législation.

La série d’obligations nouvelles qu’introduit la loi concerne certaines catégories de cités : les villes de plus de 10 000 habitants ; les communes à fort accroissement démographique ; les communes du département de la Seine ; les stations balnéaires, maritimes, hydrominérales, climatiques ; les agglomérations à caractère pittoresque, artistique ou historique. Elle leur impose l’élaboration d’un dossier constitué d’un plan présentant l’ensemble des intentions de la municipalité (en matière de voirie, places et jardins, réserves boisées, emplacements destinés à des édifices ou services publics) ; un programme qui réunit l’ensemble des servitudes et des prévisions en matière sanitaire ; un projet d’arrêté municipal réglant les modalités d’application des mesures prévues au plan et au programme.

La réception de ce texte sur le terrain local et municipal, son interprétation et les formes prises par la réponse sont encore à reconnaître dans leur diversité. S’il y a quelque difficulté à ce jour à tirer tous les enseignements de cette introduction de l’esprit planificateur en France, on peut au moins définir des types de situations *ex post* ; les distinguer selon que le PAEE a été déclaré d’utilité publique ou non ; selon le degré d’avancement dans la procédure et les instances locales

ou administratives consultées (tels le Conseil supérieur d'hygiène publique ou l'administration des beaux arts) ou encore selon la nature des débats locaux ou les formes prises par les choix politiques. Autre variable qui nous intéresse directement : le profil de "l'homme de l'art" choisi par la municipalité.

Dans son article 6 la loi oblige en effet à faire appel à un "homme de l'art" pour l'élaboration des PAEE. Cette terminologie du XVIII^e siècle, où "art" signifie "technique", fut employée à l'issue d'une discussion animée et, une fois adoptée, diversement comprise. De toute évidence, il n'y a pas de relation mécanique entre ceux que la loi désigne de cette formule consensuelle et ceux qui vont concrètement la prendre en charge. La loi ne désigne pas de profession, de métier ou de statut idéal pour dresser le plan, même si des documents annexes glissent de "*l'homme de l'art*" à "*l'architecte*", à l'image de la circulaire d'application du 5 mars 1920. Néanmoins, il convient de souligner que l'appel à compétences que formule la loi est en réalité un appel à constitution de compétences. Un ajustement s'effectue progressivement entre les modalités d'application de la loi de 1919 et les modalités de formation de ces compétences.

Un tel ajustement est au cœur des discussions dans certains milieux professionnels. C'est le cas, en particulier, dans les milieux où règne la diversité des pratiques et où la connaissance du terrain est forte.

Reconnaissant qu'il est très difficile de repérer des hommes de l'art, l'AGHTM examine lors de ses congrès de 1928 et 1929 deux propositions de modification aux lois du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, auxquelles il n'a pas été donné de suite mais qui sont révélatrices d'un point de vue sur le sens de la loi⁵². Une première proposition consiste à établir dans chaque département une liste d'agrément des "hommes de l'art capables de dresser les plans d'aménagement" pour les "faire surgir du territoire". La seconde proposition suggère la mise au concours de la réalisation de ces plans. Cette même association discute aussi de l'intérêt qu'il y aurait à associer "deux types de spécialistes", puisqu'il apparaît difficile de charger une seule personne de cette tâche. Ces propositions formulées dix ans après le vote de la loi, alors que les quelques 1600 communes concernées devraient avoir toutes leur plan déclaré d'utilité publique, manifestent une méfiance accrue à l'égard des élus, puisque c'est à eux que revient le choix de l'homme de l'art. Dans d'autres cercles, comme la Société Française des Urbanistes, une telle

⁵² M. Forestier, "Rapport sur les modifications à proposer en vue de l'amélioration de la loi du 14 mars 1919 modifiée par la loi du 19 juillet 1924", *Technique Sanitaire et Municipale*, n°10, octobre 1928, p.244-248 et discussion du rapport, p.269-273 ; du même, "Proposition de modifications aux lois du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924. Article 6 'Désignation de l'homme de l'art'", *ibid*, octobre 1929, p.275-276. Dans ces propositions et discussions, référence est faite aux procédures en vigueur dans les Régions Libérées ; il faut regretter que les archives de ce Ministère provisoire soient encore introuvables.

méfiance n'est pas moindre mais la rivalité entre métiers d'origine prévaut. Architectes, ingénieurs et géomètres y croisent souvent le fer⁵³ et entravent l'évolution que certains suggèrent vers la définition d'une nouvelle profession, en particulier parce que dans les associations ou syndicats plus homogènes de ces mêmes architectes, ingénieurs et géomètres, l'objectif reste d'imposer le métier d'origine sur le marché de l'urbanisme.

La loi de 1919 a donc créé de la visibilité et forcé les “ hommes de l'art ” à sortir du rang. Du même coup et sans qu'on y prête attention, elle va exclure du champ ceux qui ne se montrent pas, peut-être simplement parce qu'ils ne considèrent pas la réalisation des plans comme une possible activité professionnelle. On ne verra guère les sociétés d'art ou les universitaires s'engager dans des activités liées à l'élaboration des plans, alors qu'ils avaient participé au mouvement qui avait précédé la loi, et qu'ils continuent de nourrir les revues “ scientifiques ” de l'urbanisme de leurs mémoires et essais pour les uns⁵⁴, et pour les

⁵³ C'est ce qui ressort du Congrès organisé par la Société en 1938 : “Congrès National d'Urbanisme”, *Urbanisme*, n°67, 1938.

⁵⁴ C'est le cas des juristes, économistes, et plus encore des géographes qui multiplient pourtant dans les années 1920, dans la foulée d'un Demangeon, les études d'histoire et de géographie urbaine souvent publiées dans *La vie urbaine*, mais qui ne semblent pas avoir travaillé à l'élaboration des PAEE.

autres de répondre aux sollicitations ponctuelles des hommes de l'art⁵⁵. Inversement, le milieu technique, dès qu'il est quelque peu organisé, s'empare de la loi comme d'une opportunité. Les sociétés d'architectes en débattent avant même son adoption, en soulignant combien la profession est plus qualifiée que d'autres pour établir les plans; au même moment les géomètres cherchent de façon identique à se les approprier en donnant à voir leurs savoir-faire en matière de plan d'alignement ; une association interprofessionnelle, comme l'AGHTM, répète dans les années 1918-20 être la seule capable de réunir et de croiser de vraies compétences. Les écarts de définition et donc de position sont multiples. Ils se fondent sur des luttes entre professions plus ou moins constituées, entre leaders (formant l'élite urbaniste) et agents locaux, entre Paris et la province, entre ceux qui parlent et ceux qui font... Les leaders ont élaboré un modèle de compétences avant même qu'elles n'aient à s'exercer, tandis qu'au niveau local, elles se sont constituées avec l'apprentissage de la réalisation d'un nouveau type de plan dont les finalités ne sont pas toujours bien comprises⁵⁶.

⁵⁵ Ainsi les sociétés d'esthètes et de défenseurs des monuments et sites, ou les "compétences" artistiques sont-elles consultées à Annecy, Lyon ou ailleurs.

⁵⁶ Bien des élus et services locaux expriment leur embarras Viviane Claude, *Les Projets d'Aménagement*, ... op. cit. p 46 et suiv.

Cette capacité de la loi à révéler l'état des compétences et l'éventail de leurs différences est encore illustrée si on s'intéresse aux services municipaux qui, d'une certaine manière, exposent leur savoir-faire après 1919 lorsqu'il leur faut satisfaire à la nouvelle obligation et s'organiser à cet effet. Entre les cultures qui fondent les services municipaux - culture de la voirie, culture architecturale et culture du cadastre - et fabriquent des rapports de force, le politique a du choisir ou laisser les dominants prendre le pas sur les autres, les services de voirie ayant souvent trouvé là l'occasion de faire passer leurs projets. A Lyon, alors que la phase "militante" de l'étude du plan d'aménagement avait fait la part belle aux amateurs et à la multiplicité des propositions, le vote de la loi puis la désignation de l'ingénieur en chef municipal comme "*homme de l'art*" font basculer l'initiative, le contrôle et la mise en place du plan vers le service municipal de la voirie, la commission du plan de Lyon étant réduite à servir de chambre d'enregistrement à des projets inscrits dans la culture historique et pratique du service : tracés, alignements, percées. La loi provoque ainsi des mouvements que sa préparation ne pouvait pas prévoir. Ils n'ont pas été anticipés ni par le législateur, ni par ceux qui vont devenir les hommes de l'art. A partir de ce que l'on sait aujourd'hui de l'élaboration de ces plans, il apparaît que les conseils municipaux ont dans la grande majorité fait appel à des compétences locales, celles qui leur étaient le plus proches (services municipaux,

services vicinaux, services des Ponts et Chaussées, patentés locaux - géomètres ou architectes -), ne recourant que rarement à ces urbanistes qui ont tout fait pour se constituer comme les seuls compétents⁵⁷.

Par ailleurs, les effets d'entraînement de la loi de 1919 sur la constitution de nouvelles compétences et leur institutionnalisation sont très relatifs, que l'on se situe dans le domaine de l'enseignement⁵⁸ ou dans celui de l'administration. La référence à la centralisation et à la bureaucratisation française ne nous semble donc guère pertinente ici. Cela est encore souligné si l'on veut bien se pencher sur l'Angleterre, supposée "décentralisée", où le *National Housing and Town Planning Act* de 1909 crée immédiatement des postes et des organes spécialisés au Ministère de la Santé, et où plusieurs institutions d'enseignement se créent avant et après le vote de la loi⁵⁹. Il vaut mieux compter en France avec les effets d'inertie des compétences et des structures en place, soit les effets de réputation des professionnels - où les "grands" urbanistes sont aussi des "grands" architectes ou des "grands" géomètres - soit les effets du milieu local, des réseaux et des alliances. Dans ce cas, les cultures techniques locales jouent un rôle décisif dans l'interprétation et la

⁵⁷ ibid. p 50-52

⁵⁸ et cela malgré la création de l'Ecole des Hautes Etudes Urbaines devenue Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, R. Baudouï, op.cit.

⁵⁹ D. Calabi, *Il 'male' città...*, op.cit.

signification donnée à la première loi française sur la planification urbaine.

.

La crise urbaine : une vue de l'esprit?

Dans cette épreuve de la réalité, la loi est finalement apparue peu capable de répondre aux attentes des réformateurs du début du siècle, ceux là mêmes qui dénonçaient avec le plus de véhémence tous les maux urbains. Les urbanistes de la chaire, depuis Paris, ne manqueront pas de souligner les lacunes, le caractère peu contraignant de cette première législation, l'absence de moyens pour élaborer les plans et le peu de préparation du milieu local à ce nouvel esprit planificateur. Ils ont en réalité rencontré un obstacle majeur et dont le sens leur a échappé : le politique. Dans les recherches qui se multiplient sur la réalisation des PAEE, on observe à quel point le milieu professionnel a en effet sous-estimé cette dimension, à quel point aussi la réalisation du plan est tributaire du champ politique local, de la structuration des intérêts fonciers et immobiliers, et des rapports de force existants dans chaque société locale. Déjà dans l'application de la loi sur la santé publique de 1902, on trouve de multiples manifestations de la méfiance croissante des militants hygiénistes vis à vis des municipalités suite aux carences

de même ordre ⁶⁰; de ces soupçons ont découlé les intentions de mise sous tutelle des communes pour la réalisation des PAEE, intentions qui figurent dans les différents projets de loi générés par la Section d'hygiène urbaine et rurale du Musée Social entre 1908 et 1912⁶¹. La résistance des élus locaux lors des discussions du texte au Parlement autant que la crainte des professionnels libéraux de voir émerger une administration d'Etat⁶² firent écarter ces réflexions sur la tutelle. Mais on peut noter le parallèle des évolutions ultérieures des deux législations sur l'hygiène publique et sur l'urbanisme dans les années 30 : dans les deux cas, la prise en compte affirmée plus efficace d'un "niveau supérieur" (inspection départementale d'hygiène d'un côté, projet régional d'urbanisme de l'autre) introduit le pouvoir du préfet là où, jusqu'alors, les municipalités étaient seules maîtresses. Par la suite, le régime de Vichy fait franchir un pas décisif, en matière d'urbanisme, en

⁶⁰ Sur la loi de 1902 et le mouvement hygiéniste, voir Lion Murard & Patrick Zylberman, *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 1997, 803 p.

⁶¹ J.-P. Gaudin, *L'avenir...*, op cit. p158 et suiv.

⁶² voir à ce titre les réflexions sur l'organisation administrative des services d'urbanisme dans *Comment reconstruire...*op. cit.

incorporant les compétences urbanistes à l'Etat, instaurant en ce domaine ces formes " d'Etat savant " appelées à lui survivre ⁶³ .

Cette incorporation par l'Etat ⁶⁴ signifie la défaite de l'espoir des réformateurs français et de l'Urbanisme majuscule comme cause. Cet espoir, même si par désillusion il avait pu revêtir les formes d'un recours à l'Etat (notamment par les références à un " dictateur de l'urbanisme ") était placé prioritairement dans la redéfinition des figures de l'administration locale et du citoyen et de leurs rapports au spécialiste et à la science, comme en témoignent les initiatives ou réflexions qui courent tout au long des trente premières années du siècle autour de la formation des élus, des personnels communaux ou de l'éducation sociale et civique des habitants⁶⁵. L'échec de la grande ambition réformatrice sur ce point est net. Elle n'a pas vu à quel point le technicien local, agent réformateur par excellence, était pris dans d'autres dynamiques, à la fois celle de la spécialisation de ses tâches et celle de la professionnalisation de ses fonctions. Cette ambition

⁶³ Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, 286 p.

⁶⁴ Sur l'incorporation par les municipalités, voir par exemple Kenneth Finegold, *Experts and politicians Reform challenges to machine politics in NY, Cleveland and Chicago*, Princeton, Princeton University Press, 1995, 227 p.

⁶⁵ Outre Patrizia Dogliani, *Un laboratorio...*, op.cit., les travaux en cours de Renaud Payre et de Pierre-Yves Saunier sur l'Union Internationale des Villes insistent sur ce point.

réformatrice a buté à la fois sur les structures des partis, des communes et des administrations. Elle a aussi trop misé sur un possible rôle social pour les techniciens de l'urbanisme. A cet égard, la période de l'entre deux guerres reste singulière car le régime de Vichy, les politiques de reconstruction puis de construction massive vont complètement modifier les relations entre exigences politiques et compétences professionnelles. Mais dans un autre cadre.

Viviane Claude est maître de conférences à l'Ecole Nationale Supérieure des Arts et Industries de Strasbourg et chercheur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés). Elle a principalement travaillé sur l'histoire des métiers de la ville.

Pierre-Yves Saunier est chercheur au CNRS, UMR " Ville Environnement société ". Il a publié récemment *Les élites municipales dans la France du Sud-Est* (Editions du CNRS, avec Bruno Dumons et Gilles Pollet) et " Changing the city: urban international information and the Lyon municipality, 1900-1940 " *Planning perspectives*, 14, 1999, p.19-48. Il travaille actuellement à une histoire de " l'Internationale Urbaine " entre 1900 et 1950.