



**HAL**  
open science

# La Ville et la ville: les hommes et les organismes municipaux de l'aménagement urbain XIX<sup>o</sup>-XX<sup>o</sup> siècles

Pierre-Yves Saunier

► **To cite this version:**

Pierre-Yves Saunier. La Ville et la ville: les hommes et les organismes municipaux de l'aménagement urbain XIX<sup>o</sup>-XX<sup>o</sup> siècles. recherches contemporaines, 1995, 3, pp.121-138. halshs-00001652v2

**HAL Id: halshs-00001652**

**<https://shs.hal.science/halshs-00001652v2>**

Submitted on 28 Jan 2006

**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.

## "La Ville et la ville: les hommes et les organismes municipaux de l'aménagement urbain XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles"

Les éléments qui composent cet article constituent les premiers acquis d'un travail commencé récemment sur l'histoire sociale de l'aménagement urbain et de ses acteurs. Ou, plus exactement, les premiers acquis de ce travail sur le terrain de la connaissance des services municipaux ayant trait à l'aménagement urbain. Qu'il s'agisse de s'interroger sur les réalisations, les positions théoriques, la définition progressive d'une discipline et d'un corps professionnel ou les structures institutionnelles, le travail autour des services municipaux de voirie et des hommes qui les composent est un lieu de passage utile. Ces services sont à la fois outils, enjeux et lieux de définition de l'urbanisme français aux débuts du XX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Dans l'état actuel de l'histoire urbaine française, ces services sont assez peu connus<sup>2</sup>, et c'est là l'une des carences qui cantonne l'histoire de l'urbanisme à une collection de biographies ou de monographies d'écoles. A partir d'un travail effectué sur 6 villes de la région Rhône-Alpes<sup>3</sup>, je vais tenter de donner quelques éléments systématiques sur l'histoire des services municipaux voués à l'aménagement de la ville, à savoir les services de l'architecture et de la voirie, en suggérant leur utilité pour une histoire des pensées et des actions sur la ville. Après des considérations générales sur les structures de ces services et leur évolution, on suivra plus particulièrement leur

---

<sup>1</sup> En Italie, en Allemagne, les services municipaux sont tout aussi importants, et traités avec plus d'attention. C'est une des entrées possibles pour une approche comparative, nécessaire car l'urbanisme s'est défini comme idéal, science et discipline au niveau international, et les structures (associations, congrès,...) en furent longtemps plus fortes à cette échelle qu'à l'intérieur de chaque pays.

<sup>2</sup> Les communications recueillies dans les *Dossiers des séminaires TTS n°11/12* ("Villes réfléchies. Histoire et actualité des cultures professionnelles dans l'urbanisme", mars 1990) et 20/21 ("Quels dess(e)ins pour les villes? De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux guerres", octobre 1992) soulignent que les services municipaux sont parmi les principaux acteurs des réalisations de l'urbanisme de plan né de la loi Cornudet de 1919. Des travaux comme ceux de Viviane CLAUDE (en particulier *L'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux. Ecole et/ou lobby? 19805-1930*, ARDU Paris Villemin Paris VIII Plan Urbain, 1987) montrent toute l'importance des milieux municipaux dans la définition d'un champ professionnel et doctrinal de l'urbanisme. Cependant, les informations sur ces services demeurent ponctuelles, souvent liées à l'approche d'un événement urbain (Cf. BERTIN Dominique, *Les transformations de Lyon sous le préfet Vaisse*, Doctorat de l'Université Lumière-Lyon II, 1987), ou à l'entrée par l'application d'une législation (BERTIN Dominique et al., *Ville, plan, architecture. L'art urbain en Rhône-Alpes*, CNRS, Programme pluri-annuel en sciences Humaines Rhône-Alpes, rapport final, 1990; *Villes et architecture: croissance, plans d'extension, travaux urbains. Grenoble, Lyon, Saint-Etienne, entre l'art urbain et l'urbanisme*, CNRS, PPSH Rhône-Alpes, rapport intermédiaire, 1989). L'intérêt récemment porté par les politologues et les sociologues aux services urbains avec les travaux de Dominique Lorrain ou de Patrick Le Galès, dans la lignée des travaux de J.C THOENIG ou de Jean-Pierre GAUDIN (notamment dans *Technopolis, crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989), n'a pas donné lieu à une interrogation sur la dimension historique de ces services. Une exception notable: les travaux de Bernard BARRAQUE, à commencer par sa thèse *La gestion municipale du cadre de vie et la sociabilité associative à Annecy*, 1983 et "Espace politique local et praticiens de l'aménagement: les services municipaux d'Annecy", *Tonio*, 1984 ou "La place de l'urbanisme dans l'espace politique d'Annecy", *Dossiers des séminaires TTS n°11/12* ("Villes réfléchies. Histoire et actualité des cultures professionnelles dans l'urbanisme", mars 1990).

<sup>3</sup> Annecy, Chambéry, Grenoble, Lyon, Roanne, Saint-Etienne. Cf. Bruno DUMONS, Gilles POLLET et Pierre-Yves SAUNIER, *Pouvoirs locaux et élites municipales. Analyse comparée de villes de la région du Sud-Est (1880-1940)*, Programme pluridisciplinaire en Sciences Humaines de la région Rhône-Alpes, rapport final, 1995.

personnel dirigeant terminer sur le rôle de ces services dans la maîtrise de l'urbain. L'ensemble de ces considérations vaut pour un large 19<sup>e</sup> siècle qui peut aller de la fin du 18<sup>e</sup> siècle jusqu'aux années 1950, avec une attention plus spéciale aux années 1880-1930.

### *Les structures*

La forme canonique du 19<sup>e</sup> siècle est le service unique d'architecture et de voirie, dirigé par un architecte-voyer. La création d'une telle fonction remonte souvent au début du siècle, sans rupture nominale avec les fonctions d'Ancien Régime où pouvaient exister, comme à Lyon, un office d'architecte et des fonctions de voyers. La définition des fonctions et des devoirs de l'architecte-voyer est cependant chose longue et difficile, comme le montre le cas de Saint-Etienne.

Jusqu'en 1817, la fonction de voyer est séparée de celle d'architecte de la ville <sup>4</sup>, et sa définition est très souple, ce qui est d'ailleurs le sujet de multiples conflits. Le voyer est payé à la tâche, il s'absente à son gré. Comme l'architecte, il est libre de travailler pour des personnes privées s'il le souhaite. La municipalité ne semble pas approuver totalement cet état de fait, et tente en 1805 de créer un poste d'architecte-voyer dont les fonctions, les devoirs et le traitement seraient strictement définis. Toutefois, même si les deux postes sont réunis en 1817, leur titulaire reste assez libre de ses mouvements. Dalgabio, qui occupe les fonctions d'architecte-voyer de 1817 à 1832, parle d'ailleurs dans une lettre de "*l'immoralité*" qu'aurait l'existence d'un architecte "*aux ordres*" de la ville. Une rapide citation de cette lettre montre bien comment la fonction peut encore être pratiquée: "*en acceptant les fonctions d'architecte-voyer je n'abdiquai pas mon titre d'architecte libre, je contractai l'engagement de gérer la voirie à la satisfaction de l'autorité, et voilà tout. Cette obligation remplie soit par moi, soit par mes employés, il m'était loisible d'utiliser mon temps et mon talent dans toute autre branche de ma profession*". A Saint-Etienne, ce n'est qu'en 1859 que l'architecte voyer est attaché strictement aux travaux de la Ville avec interdiction d'exercer son art auprès de clients privés. Ailleurs, la possibilité de travailler pour des particuliers peut subsister au moins jusqu'aux années 1930, y compris dans les plus grandes villes puisque l'architecte de la ville de Lyon affirme en 1937 avoir le droit de travailler pour la clientèle privée <sup>5</sup>.

Plus généralement, les rapports entre l'architecte et la municipalité sont souvent définis par un contrat, et échappent de ce fait au droit commun qui régit les personnels municipaux. Tous nos architectes perçoivent en effet des honoraires en

---

<sup>4</sup> A Lyon, les deux services sont tantôt disjoints (1805-1810; 1815-1830) tantôt réunis (1790-1805; 1830-1854). L'histoire mouvementée de l'organisation municipale de Lyon est à la base de cette évolution d'apparence chaotique.

<sup>5</sup> Archives municipales de Lyon, dossier du personnel de Charles Meysson, lettre de 1937.

plus de leur traitement fixe, selon des barèmes négociés entre la mairie et l'architecte<sup>6</sup>. Tout au long du siècle, ce calcul d'honoraires donne lieu à de multiples conflits entre les mairies et les architectes<sup>7</sup>. Mais il confère aussi aux architectes un revenu des plus élevés. L'architecte de la Ville de Grenoble touche ainsi 26 116 francs d'honoraires en 1928. Ajoutés à son fixe de 6000 francs qui était parmi les plus faibles de tous ceux des chefs de service, on obtient un traitement total qui tient le deuxième rang de l'échelle des traitements municipaux. Et si les municipalités se lancent dans d'importants programmes de construction, l'architecte municipal touche alors le gros lot. A Lyon dans les années 1880, la faculté de médecine coûte 8 millions de francs à la municipalité. Abraham Hirsch encaisse, selon son barème, 1,5% du total, soit 120 000 francs<sup>8</sup>. Le rapport entre l'architecte et la Ville est donc encore placé, au XX<sup>e</sup> siècle, sous le sceau du contrat personnel et non du droit commun des employés municipaux, en dépit des règles nationales qui fixent les honoraires des architectes municipaux.

Nous voilà parvenus à la fin de cette évocation au 20<sup>e</sup> siècle, moment où le poste d'architecte voyer a disparu dans nos six villes, sauf à Roanne. Ici les termes ont changé, là les fonctions se sont séparées. La réunion en une seule personne des fonctions de voyer et d'architecte de la ville était la règle en France jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup>, puis elle va disparaître progressivement sous les influences croisées des mesures législatives (notamment des mesures concernant les plans d'alignement contenues dans les lois municipales de 1837 et 1884 ou dans la loi générale de 1867), de la croissance urbaine spatiale et démographique, de la généralisation et de l'extension des réseaux techniques (eau, égouts, gaz, transports). L'architecte-voyer du milieu du XIX<sup>e</sup> se voit confronté à des tâches demandant une technicité qu'il ne maîtrise pas, les efforts de redéfinition de la formation ayant échoué<sup>10</sup>. Le recours à d'autres "hommes de l'art" devient alors fréquent. C'est l'homme des Ponts et Chaussées, conducteur des travaux ou ingénieurs, qui va s'imposer, et ce dans une situation de confrontation qui régit souvent les rapports des deux "métiers" depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. Progressivement, l'architecte va être cantonné à la question de la

---

<sup>6</sup> Un barème national existe, mais les conventions particulières ne le respectent pas forcément. Là où le barème issu des arrêtés ministériels de 1834 et 1838 prévoit cinq taux d'honoraires variant selon des tranches de 200 000 francs de montant de travaux, l'architecte Michon à Grenoble perçoit systématiquement 5% du montant des travaux lorsque ceux-ci dépassent les 50 000 francs et 1,5% des travaux neufs, alors que son homologue lyonnais Hirsch voit varier son taux d'honoraire selon trois tranches de montant des travaux.

<sup>7</sup> Ou leurs héritiers. Ceux de Marius Michon se voient ainsi allouer 4500 francs par la commission du contentieux de la mairie de Grenoble pour honoraires non payés sur les travaux d'un groupe scolaire.

<sup>8</sup> Un rival anonyme l'accuse même d'en avoir encaissé 400 000 (Archives municipales de Lyon, dossier personnel d'Abraham Hirsch, lettre du 7 novembre 1889).

<sup>9</sup> A l'exception de Paris où le service municipal des travaux et celui de l'architecture sont distincts.

<sup>10</sup> Cf LIPSTADT Helène & MENDELSON Harvey (dir.): *Architecte et ingénieur dans la presse: polémique, débat, conflit*, rapport CORDA IERAU, s.d. L'École Spéciale d'Architecture, fondée en 1865 autour d'Emile Trélat avec l'ambition de donner à l'architecte une solide formation technique, a des débuts difficiles et ne trouve son équilibre financier que dans les années 1880.

construction et de l'entretien des bâtiments communaux, selon des temporalités qui sont propres à chaque ville étudiée <sup>11</sup>. L'homme des Ponts, qu'il soit commis, conducteur des travaux ou ingénieur, le supplante le plus souvent, et d'autant plus fréquemment que le Corps développe une politique de "colonisation" des services municipaux qui est rendue possible par un décret de 1860 permettant le détachement des agents des Ponts dans les administrations municipales <sup>12</sup>.

De nos six villes, c'est à Lyon que la séparation des services a lieu en premier, en 1854, c'est à dire lorsque la mairie de Lyon n'existe plus et que le préfet du Rhône fait office de maire de Lyon. Jusque là, et depuis la date de 1800 à laquelle le bureau de la voirie avait été créé, l'architecte en chef de la ville coiffait hiérarchiquement le bureau de la voirie qui comprenait un ou plusieurs voyers. La séparation des deux services, et la prise d'importance de la voirie autour des grands travaux impulsés par le régime impérial, cause le départ de l'architecte-voyer en poste. Celui-ci, rémunéré 5500 francs par an, apprend de la bouche du préfet que sa lourde tâche va être allégée des fonctions de voyer, dans lesquelles sera installé un ingénieur des Ponts et Chaussées à ... 8000 francs par an. Une telle mesure s'explique par les projets de travaux et d'équipement que le préfet a pour tâche de mener dans une ville qu'il importe de gagner à l'Empire: le préfet a alors recours au personnel compétent et dévoué qu'il a l'habitude de diriger dans son activité préfectorale, à savoir les hommes du corps des Ponts <sup>13</sup>. A Saint-Etienne, le maire Charvet sollicite lui aussi un membre du corps des Ponts, le conducteur des travaux Jourdain, pour occuper le poste nouveau de voyer-principal, dans l'optique de réorganiser un service de la voirie au fonctionnement défectueux. Il semble que soient alors appréciées les capacités de gestion et d'organisation du travail apportées avec eux par les fonctionnaires des Ponts et Chaussées, notamment leur méthode comptable et leur capacité à organiser les chantiers <sup>14</sup>. Surtout, comme le suggère un ingénieur recruté à Saint-Etienne en 1874, ce sont l'indépendance des avis de l'ingénieur et sa comptabilité sincère qui, ajoutées à ses qualités proprement techniques, le font succéder à l'architecte comme

---

<sup>11</sup> Temporalités dont la rationalité ne se résume pas à une extension pyramidale du modèle parisien vers les villes de taille moindre. Une comparaison effectuée par Bernard Barraqué (*Tonio*, art.cit.) sur des villes moyennes en 1907 montre que des architectes sont toujours présents à la tête des services joints d'architecture et de voirie, y compris dans des villes préfectorales comme Valence. Le tournant définitif semble pris dans l'entre-deux guerres.

<sup>12</sup> Les modalités de cette pénétration sont celles de l'appel par le premier homme des Ponts et Chaussées de collègues pour l'épauler ou lui succéder. Ainsi procède Jean-Baptiste Villaret à Grenoble lorsqu'il est appelé au secrétariat général de la mairie alors qu'il occupe le poste de directeur de la voirie. Un mois après cette nomination, il fait appeler deux conducteurs des Ponts et Chaussées pour leur déléguer petit à petit la direction du service de la voirie et des eaux, qu'il abandonne définitivement en 1909 soit dix ans après sa "mutation".

<sup>13</sup> Cette importation par le préfet des personnels départementaux dans l'administration municipale était pratiquée depuis longtemps au Service Municipal des Travaux Publics de Paris.

<sup>14</sup> De telles motivations sont avancées aussi à Annecy au début en 1907. Sur les innovations dans l'organisation du travail, voir notamment les méthodes de l'ingénieur des Ponts Montricher dans le département des Bouches du Rhône. Cf. JASMIN Claude, "La marque du génie" in *Marseille au XIX<sup>e</sup> siècle. Rêves et triomphes*, Editions des Musées Nationaux, 1991 et RONCAYOLO Marcel, *L'imaginaire de Marseille. Port, ville, pôle*, Marseille Chambre de Commerce et d'Industrie, 1990.

grand ordonnateur urbain. Cette séparation des deux services de la voirie et de l'architecture survient en 1866. A Grenoble, les deux services ne se disjoignent qu'en 1882 avec, cette fois, l'autonomisation du service de l'architecture et la désignation d'un architecte municipal, le poste d'architecte-voyer étant depuis 1874 occupé par Jean-Baptiste Villaret, conducteur des Ponts et Chaussées en détachement. Pour nos trois autres villes, la situation est différente <sup>15</sup>. Quoiqu'il soit assez difficile d'être exact à cause de la mauvaise qualité des dossiers retrouvés et des nombreux dossiers manquants, il semble bien que la séparation des services de l'architecture et de la voirie soit plus tardive et moins certaine. Longtemps ils restent unis, sous la direction d'un architecte-voyer (Roanne) ou d'un ingénieur en chef (Annecy, Chambéry). Si une autonomisation s'esquisse à Chambéry dans les années 1870, l'expérience s'achève en 1886 lorsque l'architecte de la ville Vincenty récupère le titre de chef de la voirie <sup>16</sup>. Par la suite, le soin des bâtiments est confié au service de la voirie dirigé à partir de 1889 par François Cottard, conducteur des Ponts et Chaussées. A Roanne, les deux services sont alternativement conjoints et séparés, même si la tendance longue est à l'autonomisation des fonctions et des services. A Annecy enfin, la situation illustre la personnalisation des fonctions dans cette ville moyenne: c'est pour conserver sa dignité à un vieil agent municipal qui a fait office de chef du service des bâtiments et de la voirie qu'est recrée en 1924 le poste d'architecte en chef qui avait été supprimé au début du siècle au profit d'un poste unique de directeur des travaux occupé par un conducteur des Ponts. Les motifs d'économie le disputent aussi souvent aux considérations d'une gestion "patrimoniale" pour expliquer la non linéarité de l'évolution des services dans les villes moyennes. Souvent, et par mesure d'économie sans doute, les petites municipalités ne font appel qu'à un seul homme pour cumuler les deux fonctions d'architecte et de directeur de la voirie. Il est d'ailleurs symptomatique que dans ce cas ce soit souvent un ingénieur qui soit placé dans cette position, puisqu'ainsi la mairie échappe au versement des diverses commissions sur

---

<sup>15</sup> En ce qui concerne Roanne, l'absence de dossiers de personnel ou de service avant 1900 ne permet pas d'être affirmatif. Il semble bien que les deux services soient disjoints, et ce depuis 1870, puis réunis au début des années 1890 avant d'être de nouveau autonomes après 1900. C'est en tout cas ce qu'on peut dire à partir d'une lecture des organigrammes publiés dans les annuaires. Mais, on le sait, l'organigramme des annuaires n'est pas forcément un reflet fidèle de l'organisation en place. A Lyon dans les années 1830 existait un bureau de l'architecture et un bureau de la voirie, avec à leur tête respectivement un architecte et un voyer. Mais ce n'en était pas moins l'architecte qui assumait les fonctions de voyer en chef, ce qu'on ne peut savoir qu'à partir d'un travail sur les archives, ou encore grâce à l'utilisation des biographies des architectes municipaux. Aucune de ces sources de recoupement n'étant disponible à Roanne, il convient d'être circonspect.

<sup>16</sup> Cette réunion des deux services ne signifie pas le maintien d'une structure "archaïque" qui confinerait l'intervention publique sur la ville à des affaires de bâtiments, de construction et donc d'architecture. Dans la fonction unique d'architecte-voyer, on peut comme à Chambéry avec François Cottard trouver un homme des Ponts et non plus un architecte. D'autre part, la dénomination du service unique peut être celle de "voirie" et non d'"architecture". Ainsi à Chambéry, ce n'est qu'après la première guerre que le "bureau de la voirie et des eaux" devient "service de la voirie, des bâtiments et des eaux". Il convient donc ici de ne pas associer systématiquement architecture/architecte à archaïsme et ingénieur/Ponts et Chaussées/voirie à modernité.

travaux perçues par un architecte. Mais souvent aussi, pour rendre hommage à un serviteur fidèle, des postes obsolètes sont maintenus ou recrées.

### *Les hommes de la Ville*

Les services connaissent en fait une double évolution dans le long terme. D'une part la séparation des fonctions d'architecte et de voyer, et donc des services correspondants<sup>17</sup>. D'autre part la désignation aux fonctions de directeurs de la voirie d'hommes des Ponts ou d'ingénieurs civils (Ecole Centrale, Arts et Manufactures,...). Ce mouvement a lieu pour l'essentiel sous le Second Empire et dans les premières années de la décennie 1870. Sur les 17 directeurs de la voirie de nos six villes entre 1870 et 1940 dont le cursus nous est connu, 13 viennent de l'administration des Ponts et Chaussées, illustrant parfaitement la conquête des services municipaux par le corps à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>18</sup>. Grâce à la technique du détachement, on voit alors la hiérarchie du corps se calquer sur la hiérarchie des villes, avec des ingénieurs à la tête des services lyonnais, des conducteurs à Grenoble et Saint-Etienne et jusqu'à des commis à Annecy. Dans ce cas, la délégation par les pouvoirs municipaux de leurs pouvoirs d'estimation et de décision dans le choix de ces personnels est parfois totale (comme à Annecy ou à Lyon), les maires s'en remettant au ministère ou à l'administration départementale pour désigner le chef de la voirie. Si à Saint-Etienne le maire va directement consulter les agents du corps auxquels il souhaite confier le service, en 1866 comme en 1874, d'autres mairies recherchent un intermédiaire. Les traces de ces démarches n'ont hélas pas toujours été conservées. On connaît par exemple le cas de la mairie d'Annecy qui demande à l'ingénieur en chef du département de désigner un de ses agents pour prendre la tête de ses services de voirie et d'architecture qu'elle entend réorganiser en 1907 pour s'aligner sur les villes voisines.

La mairie de Lyon, qui emploie ce système pendant plus de cinquante ans pour désigner des ingénieurs directeurs de la voirie, nous permet de mieux comprendre ce véritable abandon de souveraineté qu'est la sollicitation de détachement d'un membre du corps des Ponts et Chaussées. Il faut d'abord noter la belle continuité de la filière. Si Gustave Bonnet qui ouvre la série en 1854 est imposé

---

<sup>17</sup> Cette tendance de long terme peut parfois être brièvement remise en cause, notamment pour des raisons politiques. Ainsi un des premiers actes de la municipalité républicaine lyonnaise en octobre 1870 est-il de réunir les deux services, comme pour revenir en toutes choses à l'état d'avant l'Empire. Mais, et sur la requête même de l'ingénieur Celler chargé du service réuni, la séparation est rétablie assez rapidement. Par ailleurs, Georges Ribeill ("Les ingénieurs dans la ville à l'âge du pré-urbanisme officiel", in *Dossiers des séminaires TTS* n°11/12, "Villes réfléchies. Histoire et actualité des cultures professionnelles dans l'urbanisme", mars 1990) se demande si le recrutement des hommes du corps des Ponts et Chaussées a pu souffrir, dans les premières années de la III<sup>e</sup> République, de leur assimilation aux excès centralisateurs et autoritaires du pouvoir de l'Empire.

<sup>18</sup> Cf. l'article de Georges Ribeill, *ibid.*

par le préfet Vaïsse<sup>19</sup>, si les ingénieurs recrutés en 1874 ou 1878 le sont par l'autorité préfectorale (suppression de la mairie centrale de Lyon), il n'en reste pas moins que les maires de Lyon font sans cesse appel au Corps des Ponts jusqu'en 1910, date à laquelle c'est un ingénieur des Arts et Manufactures qui est recruté, en un choix désormais voulu et non plus subi. Mais jusque là, l'attitude de la mairie de Lyon transparait à travers l'anxiété que le Docteur Gailleton manifeste dans ses courriers au ministre à l'été 1885, moment où il lui demande de choisir un ingénieur des Ponts et Chaussées pour le poste de directeur de la voirie lyonnaise. Les cinq lettres qu'il envoie (en deux mois) montrent combien la filière Ponts constitue alors le seul recours imaginable pour les autorités municipales<sup>20</sup>. Il est vrai que c'est aussi une solution qui simplifie les choix. Il semble bien en effet qu'il faille un certain temps aux autorités municipales pour être à même d'estimer les compétences qu'elles réclament. Jusqu'en 1893, le maire de Lyon réclame au ministre une "*liste de présentation*" avant de choisir le futur chef de la voirie municipale. Par la suite, les contacts se nouent directement entre le maire et les ingénieurs. Après les entretiens individuels, le maire de Lyon sollicite du Ministre des Travaux Publics la mise à disposition de celui qu'il a choisi. Si la présence de nouveaux maires plus gestionnaires (Augagneur ou Herriot) peut à juste titre être invoquée comme explication, il faut aussi insister sur le fait que le seul titre d'ingénieur des Ponts et Chaussées ne semble plus être un sésame: les édiles semblent avoir pris une certaine "distance au statut" et sont à même d'exiger certaines compétences. C'est peut-être cette recherche prioritaire de compétence qui amènera au choix de Chalumeau en 1910, dans des circonstances hélas inconnues. Ailleurs, à l'intérieur d'une semblable logique de corps, on a tôt fait de recouvrir la maîtrise du choix de l'individu, et cela paradoxalement grâce à l'entrée massive des membres du corps dans le service de voirie, ce qui crée un vivier à la fois interne et externe dans lequel recruter le futur directeur du service. Lefort à Saint-Etienne en 1874 et Villaret à Grenoble font ainsi appel à leurs collègues pour collaborer avec eux, puis prendre leur succession, assurant ainsi la prise de contrôle du débouché municipal par le corps. Ce n'est que très progressivement, et plus lentement semble-t-il que le reste du pays<sup>21</sup>, que nos mairies échantillons se détachent de cette emprise, et Lyon semble la première à renoncer à ce détachement d'un membre des Ponts et Chaussées puisqu'elle confie sa voirie au centralien Chalumeau en 1910. On ignore hélas d'où vient l'ingénieur embauché par Saint-Etienne à la fin des années 1920<sup>22</sup>. Quant au choix par Annecy de deux jeunes ingénieurs de l'Ecole d'électricité de

---

<sup>19</sup> Et ce malgré le fait qu'il soit depuis 1852 catalogué comme opposant à l'Empire, ainsi que le précise Dominique Bertin dans sa thèse (*Les transformations de Lyon sous le Préfet Vaïsse, étude de la régénération du centre de la presqu'île, 1853-1864*, op.cit.

<sup>20</sup> Archives Municipales de Lyon, série du personnel municipal, dossier Clavenad.

<sup>21</sup> Voir Georges Ribeill, art.cit.

<sup>22</sup> Plus généralement, le caractère succinct des dossiers du personnel de la mairie de Saint-Etienne n'a pas encore permis d'identifier les trajectoires de formation des directeurs de la voirie au 20<sup>e</sup> siècle.



Grenoble, Bernard Barraqué explique bien qu'il ne s'agit là que d'un pis-aller pour la municipalité, face au refus de l'administration des Ponts et Chaussées de détacher un nouveau membre du corps après la retraite de Carrier.

Ces mutations importantes s'accompagnent de changements dans la taille et la composition de ces services, et notamment de celui de la voirie, qui prend de plus en plus d'importance. De bureau d'alignement, il devient un véritable service des travaux où se définit et s'organise la tâche de gestion et d'extension des divers réseaux urbains (voies, eau, égouts, ...)

Les effectifs des services sont en croissance rapide dans la deuxième moitié du siècle, selon des rythmes décalés qui correspondent à la taille de la ville ou à certaines spécificités (la régie municipale de l'eau, du gaz et de l'électricité augmente par exemple les effectifs). En 1820 à Lyon, les services de la voirie comptent deux titulaires, un voyer et un aide-voyer. Leur tâche est essentiellement de donner les permissions de voirie et de percevoir les droits afférents, de veiller au respect des alignements et de suivre l'état des chaussées. Les travaux correspondants sont le plus souvent affermés. En 1869, le même service compte 75 personnes, dont 29 titulaires<sup>23</sup>. Un demi-siècle plus tard, en 1910, le service de la comptabilité de la voirie règle le traitement de 650 agents, dont 540 titulaires. La voirie est alors le service le plus important de la mairie de Lyon depuis la suppression de l'octroi au début du siècle. Les mêmes montées en puissance se retrouvent ailleurs, avec la présence partout d'une phase de forte croissance dans les années 1890-1925 et, parfois, comme à Lyon ou Saint-Etienne, d'un autre moment de développement dans les années 1850-1870. Une croissance d'effectifs qui se retrouve souvent au niveau des budgets, avec des augmentations particulièrement fortes à Chambéry, Annecy, Lyon et Saint-Etienne entre 1890 et 1920 (respectivement + 32, 22, 20 et 17%), traduisant ainsi l'élargissement des actions municipales sur le tissu urbain.

Le changement intérieur des services de voirie ne se limite pas à une croissance d'effectifs. La modification de l'organisation interne est toute aussi importante. Là encore, les premiers changements ont lieu dans les années 1850-60, et il semble être lié à l'arrivée des hommes des Ponts dans les services municipaux aussi bien qu'à l'accroissement des tâches de ces services. Jusqu'alors, les services de la voirie sont organisés sur une trame territoriale lorsqu'ils ne se résument pas à un seul agent. Dans les plus grandes villes, tel agent-voyer a en charge le sud de l'agglomération, tel autre le nord et tel autre la zone non agglomérée. Une logique fonctionnelle va se substituer ou s'accoler à cette logique topographique, sur le modèle des administrations départementales où ont l'habitude d'opérer les préfets et

---

<sup>23</sup> Le reste représente les "piqueurs", inscrits au rôle du personnel auxiliaire.

les hommes des Ponts<sup>24</sup>. Apparaissent alors les services spécialisés, soit autour d'un type de réseau (eaux, électricité, gaz), soit autour d'une compétence particulière (laboratoire, plans, études, parcs...). En 1910 à Lyon, l'organigramme est ainsi composé: bureau central, comptabilité, études et projets, voie publique, ponts, éclairage, travaux neufs, plans et alignements. Chacun de ces services semble avoir son domaine d'intervention bien délimité, ses moyens en matériel et en personnel, son organisation hiérarchique, ses spécialistes, même si seule une analyse minutieuse du fonctionnement quotidien du service peut préciser les chevauchements éventuels.

C'est vers ce type de configuration qu'évoluent nos six services de voirie, sous réserve des contingences induites par les considérations d'épargne des deniers publics ou par les modalités d'une gestion personnalisée des personnels évoquées ci-dessus. L'évolution générale va donc dans le sens de la constitution d'un outil de plus en plus perfectionné de préparation et d'intervention sur le tissu urbain, y compris dans sa dimension technique des réseaux avec la création dans certains services municipaux (Annecy, Lyon,...) de laboratoires de contrôle et de vérification pour le gaz ou l'électricité. Dans le même temps, il faut néanmoins remarquer que les municipalités ont du mal à constituer leur pouvoir d'expertise et de compétence selon des modalités autonomes.

Dans un premier temps, celui du service unique d'architecture et de voirie, elles traitent sur un mode contractuel avec des architectes qui souhaitent garder toute leur autonomie et leur pratique libérale. D'autre part, il s'avère que la reproduction de ces professionnels n'est pas contrôlée par l'administration municipale. C'est le plus souvent l'architecte en place qui désigne son successeur. Ces tentatives d'héritage, dont on peut penser qu'elles sont voulues par les deux partis (l'architecte et l'administration municipale) qui assurent ainsi tous deux la continuité de leurs intérêts, ont ceci de particulier qu'on ne peut que les reconstituer a posteriori sur la base de "preuves" écrites. Mais est-ce vraiment un hasard si Abraham Hirsch, collaborateur de Tony Desjardins depuis 25 ans, lui succède au poste d'architecte en chef de la ville de Lyon en 1870, de la même manière que Desjardins avait succédé à son maître Dardel? Et lorsqu'Eugène Robert succède à Marius Michon au poste d'architecte en chef Grenoble en 1905, faut-il s'abstenir de constater qu'il a été l'employé principal de ce dernier pendant près de vingt ans? Ces pratiques d'héritage, jointes à celle de la recommandation dans un milieu étroit (celui des architectes diocésains et départementaux), ne favorisent pas la recherche du plus compétent des candidats,

---

<sup>24</sup> Cette organisation sur une base fonctionnelle semble se mettre en place en même temps à Lyon et à Paris, à partir de 1854: il semblerait alors que ce soit la rationalité propre à l'extension des tâches qui soit la condition déterminante de ces modifications, plus encore que l'administration des ces villes par les préfets ou la présence des hommes des Ponts dans les services de voirie, puisque Paris est administrée par le Préfet de la Seine et la Préfecture de Police depuis l'an III et que son Service Municipal des Travaux Publics est depuis longtemps dirigé et animé par des hommes des Ponts.

mais de celui qui offre les meilleures garanties en terme de stabilité et de fiabilité. Au début du 20<sup>e</sup> siècle, Edouard Herriot à Lyon nous révèle les limites du système, et son orientation vers la moyenne rassurante plutôt que vers la compétence maximum. A un conseiller qui s'inquiète que l'architecte de la ville puisse exercer en libéral, Herriot répond qu'il en coûterait trop cher à la Ville pour avoir un architecte compétent et absolument dévoué à son service. On peut d'ailleurs remarquer que le grand nom de l'architecture lyonnaise de l'entre-deux guerres, Tony Garnier, ne fut jamais architecte municipal.

La période suivante, pendant la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle et la première décennie du 20<sup>e</sup>, est celle où s'imposent les hommes des Ponts. Il convient sans doute d'y distinguer deux formes de rapport entre les administrations municipales et ce corps d'Etat. La première forme est caractérisée par l'abandon de souveraineté que constitue la délégation au Ministère des Travaux Publics du choix de l'agent des Ponts et Chaussées à appeler à la tête du service de voirie. C'est, on l'a vu, le cas de Lyon jusque dans les années 1890, celui d'Annecy au début du 20<sup>e</sup> siècle, etc. La seconde forme est celle de l'autonomie du choix municipal. A Lyon, elle est conquise, on l'a vu, lorsque les maires reçoivent eux-mêmes des candidatures et soumettent une proposition au ministère. Mais elle peut être beaucoup plus précoce ailleurs, comme à Grenoble ou à Saint-Etienne. Cela ne signifie pas pour autant que l'on sorte du corps des Ponts dans les choix effectués, mais que les modalités du choix appartiennent aux municipalités, qui procèdent par concours, par recrutement interne ou par contacts directs avec des individus dont l'administration municipale souhaite la venue. A Grenoble Emile Argoud est promu au rang de directeur de la voirie en 1909 après plusieurs années passées au sein du service. Il avait été embauché par son prédécesseur Villaret. Lorsqu'il s'agit de succéder à Argoud en 1921, le maire de Grenoble va voir le chef de service de Joseph Marchand, alors en poste aux service hydraulique du département de l'Isère, pour vérifier les renseignements qu'il semble déjà avoir obtenu sur son compte. Le chef de service lui confirme par lettre qu'il n'a jamais connu d'agent aussi compétent et soutient la demande de détachement de Marchand. Le cas de Saint-Etienne illustre bien une autre modalité possible, celle du recrutement interne qui est une règle courante pour tous les postes de l'élite municipale stéphanoise. Prenons simplement l'exemple de Joseph Abougit. A vingt ans, il entre comme auxiliaire au service de l'architecture de la mairie de Saint-Etienne, qu'il quitte pour son service militaire en janvier 1886. De retour en septembre 1888, on perd sa trace jusqu'en février 1891. C'est alors qu'il revient à la voirie de Saint-Etienne comme conducteur des travaux neufs. Sous-voyer en 1895, voyer d'une section de la ville en 1905, il prend la direction de la voirie par intérim par arrêté municipal du 28 février 1910 avant d'être installé au poste de directeur deux jours plus tard.

Les coûts d'une subordination absolue ou relative au corps des Ponts, quels qu'en soient les avantages (la compétence des agents, leur connaissance des rouages administratifs, leur situation dans un réseau corporatif qui peut aussi être un réseau d'information et de soutien,...), sont importants. On peut d'abord remarquer que la municipalité ne choisit pas vraiment ses agents, d'où des conflits possibles. Surtout, la continuité du recrutement peut être mise à mal par une décision gouvernementale: ainsi l'administration municipale d'Annecy doit-elle se tourner vers des ingénieurs civils lorsque le Ministère des Travaux Publics refuse le détachement d'un agent des Ponts en 1924. Enfin, les individus choisis dans le corps des Ponts, surtout dans les grades élevés (ingénieurs en chef) mènent parfois une carrière selon des objectifs qui s'accommodent mal de la servitude municipale. Le cas de Lyon illustre bien ce décalage entre les stratégies des hommes et les souhaits de l'administration. Eugène Résal quitte la voirie de Lyon pour pantoufler à la direction de la compagnie des tramways de Bordeaux, Claude Hivonnait pour diriger une société de travaux publics en Chine, André Auric pour aller occuper la fonction de directeur des services de la voirie de Constantinople, à la demande du Ministère des Affaires Etrangères. La direction de la voirie lyonnaise s'avère ainsi un lieu intéressant pour ceux qui souhaitent voir rebondir leur carrière en dehors de l'administration d'Etat, ou sur les marges de celle-ci. De 1870 à 1910, chacun des ingénieurs en chef lyonnais reste à son poste pour une durée comprise entre trois mois et huit ans. En dépit de ce que le poste lyonnais a de particulier, cette instabilité est finalement assez générale dans la fonction. Sur les 17 directeurs de la voirie aux dossiers bien fournis, 6 seulement connaissent la joie de la retraite municipale. D'autre part, des divers postes dirigeants que nous avons suivi dans nos six mairies <sup>25</sup>, celui de directeur de la voirie est celui où la durée moyenne des services est la plus faible. On peut certes trouver dans la nature du métier incriminé des raisons d'instabilité, notamment dans le caractère sensible des décisions de voirie vis-à-vis des intérêts de la propriété foncière. Mais rares sont les ingénieurs révoqués pour ce genre de conflit <sup>26</sup>. Plus vraisemblablement, c'est l'appartenance à un corps extérieur, et donc la facilité de retour dans l'administration des Ponts et Chaussées, qui facilite le départ en de conflit avec la municipalité: les raisons de l'instabilité relative des ingénieurs semblent donc, dans la plupart des cas, liée à leur origine corporative.

Il est en fin un troisième modèle de recrutement, dans le cadre duquel les administrations municipales coupent le cordon ombilical qui les relie à l'Etat via le

---

<sup>25</sup> archiviste, secrétaire général, architecte, directeur du bureau d'hygiène, directeur de la voirie, bibliothécaire.

<sup>26</sup> les retraits de poste sont par exemple particulièrement fréquents à Saint-Etienne dans les années 1870 (5 directeurs entre 1866 et 1884).

corps des Ponts, et recrutent des ingénieurs civils pour diriger leurs services <sup>27</sup>. Comme on l'a déjà dit, l'adoption de ce troisième modèle peut être voulue comme à Lyon ou subie comme à Annecy. Lorsqu'elle a lieu, elle marque peut-être une rupture comme semble le suggérer le cas de Lyon. Rupture politique et gestionnaire avec la décision prise par un nouveau maire de se lancer dans une politique de grands travaux, rupture avec les anciennes trajectoires des directeurs de la voirie lyonnaise puisque Chalumeau va rester en poste 33 ans, rupture conceptuelle puisque le nouvel ingénieur en chef va tenter de mettre en place une politique de prévision urbaine. Mais tout cela demanderait à être confirmé par des explorations dans les années 1940-50. La datation de ce troisième âge est d'ailleurs assez délicate. Il paraît tardif, avec des prémices dans les années 1910-1920, et ne semble pas être irréversible, puisqu'Annecy revient à la pratique du détachement d'un membre du corps des Ponts en 1947. Vraisemblablement, ce troisième âge n'a pas succédé au deuxième, mais s'y est juxtaposé, reflétant et activant les concurrences entre les diverses formations d'ingénieurs, et notamment entre les formations civiles et les formations d'Etat.

#### *Un poids à estimer dans les procédures d'aménagement urbain*

Il faut enfin se demander quelle est la participation de ces services aux travaux d'aménagement urbain et aux projets d'extension de la ville, mais aussi quels sont les moyens qui leur sont offerts pour y participer. C'est traiter là de la question de la place des techniciens municipaux dans les politiques de rénovation urbaine du 19<sup>e</sup> siècle, dans les mouvements urbanistes du début du siècle, puis dans l'urbanisme de plan né avec la loi Cornudet de 1919 et étatisé dans les années 1940. Une réponse courante à cette question est que les services municipaux sont un condensé de velléités, de corruption, d'archaïsme et d'incompétence, à l'image des gouvernements municipaux qui les contrôlent. C'est là un des leitmotifs des urbanistes de profession depuis les années 1920-30. Les historiens, comme le souligne Jean-Pierre Gaudin, se sont peut-être trop laissés séduire par le discours de légitimation d'une administration, d'une profession et d'une discipline <sup>28</sup>. Ce d'autant plus facilement que ces affirmations évaluatives avaient pris les traits du constat froid et objectif, voire de la vérité historique sous des plumes respectées comme celle par exemple de Pierre Lavedan et de sa monumentale *Histoire de l'urbanisme*. Hélas, c'était oublier que ces premiers travaux étaient aussi des outils de légitimation de la nouvelle discipline:

---

<sup>27</sup> Ces ingénieurs, intégrés ou pas dans le corps des Ponts au niveau du grade de conducteur, sont présents depuis les années 1860 dans les services municipaux, notamment dans les branches techniques (eaux). Raymond Busquet, centralien recruté à la mairie de Lyon en 1880 comme contrôleur-général des eaux et du gaz, est l'un d'entre eux.

<sup>28</sup> GAUDIN Jean-Pierre, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, Seyssel, Champvallon, 1985.

Pierre Lavedan fut un membre de la Société Française des Urbanistes et présida l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris. A tout le moins, il convient donc de ne pas prendre pour argent comptant les jugements exprimés par des acteurs en compétition avec les hommes des services municipaux pour la conquête d'une reconnaissance professionnelle, d'un marché économique et d'une légitimité sociale. Bien qu'il ne s'agisse pas de tordre le bâton dans l'autre sens et de présenter l'échelle communale et les milieux des "municipaux" comme le foyer de la nouvelle pensée urbaine, une étude plus soignée des services municipaux, de leur organisation, de leur composition et de leurs actions ou propositions semble donc nécessaire.

Je voudrais simplement suggérer ici quelques pistes pour compléter les perspectives ouvertes par les travaux de Christian Topalov, Susanna Magri, Viviane Claude ou Jean-Claude Gaudin. Considérons d'abord les projets de rénovation urbaine du 19<sup>e</sup> siècle: quelles que soient les qualités des projets et des réalisations, les services municipaux sont un lieu de propositions incontournables. Ce sont l'architecte-voyer Dardel, puis l'ingénieur en chef Bonnet qui conçoivent les percées du centre ville de Lyon, c'est l'architecte-voyer Thiervoz qui propose le plan d'alignement pour la "nouvelle ville" de Grenoble en 1877. La plupart des plans d'alignement du XIX<sup>e</sup> sont tracés par les architectes-voyers des villes. Les projets ne sont pas rares même parmi les plus modestes, comme l'architecte-voyer de la commune de La Guillotière <sup>29</sup> Christophe Crepet qui conçoit en 1845 un vaste projet d'embellissement pour sa commune. Déplaçons-nous maintenant dans les premières années du 20<sup>e</sup> siècle, au moment où s'invente le mot, la notion et la discipline d'urbanisme, dans l'ambition de résoudre la question sociale par le changement urbain et l'intervention sur la ville existante. Les hommes des municipalités ne sont absents ni des lieux, ni des groupes où se jouent et s'affrontent les définitions de l'urbanisme. L'Association Générale des Techniciens et Hygiénistes Municipaux, qui compte de nombreux architectes-voyers et ingénieurs municipaux, est aux côtés du Musée Social et de la Société Française des Urbanistes dans le combat urbaniste entre 1913 et 1920 <sup>30</sup>. Certains de nos techniciens municipaux régionaux jouent un rôle dans cette association et dans ce combat pour la popularisation des idées de maîtrise, de gestion et de prévision des formes urbaines. La figure clé à cet égard est Camille Chalumeau, directeur de la voirie de Lyon à partir de mars 1910. Il arrive à Lyon depuis Oran où il a d'abord été entrepreneur de travaux publics, puis ingénieur directeur des travaux de la Ville. Il compose alors un premier plan d'extension juste avant sa venue à Lyon. Membre de l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux qu'il présidera en 1927-28, puis fondateur de la Société des

---

<sup>29</sup> Cette commune est annexée à Lyon en 1852.

<sup>30</sup> Pour une estimation plus fine de cette vocation urbaniste de l'AGHTM, voir CLAUDE Viviane, *L'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux. Ecole et/ou lobby. 1905-1930*, ARDU Paris Villemin Paris VIII Plan Urbain, 1987.

Ingénieurs des Villes de France en 1937, il semble jouer un rôle important au sein de l'administration municipale pour la diffusion des idées urbanistes. C'est lui qui gère la dimension urbaine de l'Exposition internationale de Lyon en 1914 (décidée à la fin de 1911), c'est lui qui anime la commission extra-municipale chargée en 1912 d'établir un plan d'extension et d'embellissement puis qui supervise l'élaboration dudit plan dans les années 1920-30, c'est encore lui qui semble pousser la ville à participer à des expositions internationales<sup>31</sup>. L'activité des autres techniciens municipaux n'est pas encore connue, et il reste à suivre soigneusement leur éventuelle activité associative ou écrite. On peut cependant remarquer que dès 1913 les services de la voirie de Chambéry établissent un plan de refonte des quartiers du centre qui comprend des indications de lignes d'extension de la ville, ou que Grenoble et Saint-Etienne sont représentées au premier Congrès International des Villes tenu à Gand à l'occasion de l'Exposition Universelle et Internationale. Il convient donc de reconstituer la multiplicité des démarches accomplies par les techniciens municipaux (et les élus) notamment autour de l'adhésion aux multiples associations internationales qui bourgeonnent alors autour de la question de l'aménagement urbain. Le tout bien sûr en tentant d'estimer le degré d'investissement des individus et institutions, sans considérer que le paiement d'une cotisation ou la présence à un congrès sont des actes qui suffiraient à attester du degré de "militance" urbaniste. Pour terminer, plaçons nous enfin aux premiers âges de l'urbanisme de plan. Dans les années 1920 d'abord. Si les grands techniciens nationaux sont présents pour la réalisation des plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement (Marrast à Annecy, Jaussely à Grenoble), les services municipaux ne sont pas moins actifs dans la conception de ces plans prescrits par la loi Cornudet, à Lyon, Chambéry ou Saint-Etienne. Ils interviennent d'ailleurs en amont ou en aval des plans réalisés par les grands noms de la SFU, parfois même au nom de la modernité comme à Grenoble où un rapport du directeur de la voirie critique le plan Jaussely au nom des conceptions prônées alors par Perret ou Le Corbusier. Par la suite, les services municipaux sont toujours une des ressources de l'urbanisme de plan. Ce sont eux qui travaillent au plan d'urbanisme régional de Saint-Etienne avec un urbaniste extérieur à la fin des années 1930, ce sont eux qui établissent seuls une première mouture du plan d'urbanisme directeur de Lyon aux lendemains de la seconde guerre mondiale. Enfin, dans les années 1960, sous la forme contractuelle des agences d'urbanisme (Grenoble, Lyon, Saint-Etienne), ce sont parfois des structures liées aux municipalités qui interviennent dans la gestation des politiques d'équipement et dans la mise en place des documents d'urbanisme (SDAU, POS). Les acteurs d'Etat (services de la Reconstruction, puis de la Construction, puis de l'Equipement, urbanistes en chefs) et

---

<sup>31</sup> Lui même a participé à l'Exposition de Bruxelles en 1910 avec des documents sur Oran, dont son plan d'extension.

les acteurs libéraux (urbanistes privés) ne sont pas seuls dans la plupart des villes que nous avons étudiées. C'est une des directions de la recherche en cours que de préciser la place, l'influence et le rôle de chacun des protagonistes, sans se laisser prendre au jeu des critiques en miroir qui, en rêvant l'éviction d'un des partenaires, arriveraient à réaliser leur vœu par historien interposé.

Ce serait là une erreur, car l'étude des services municipaux permet de participer à une problématique de l'histoire de l'urbanisme qui, tout en enregistrant les apports d'une histoire des grands hommes, des écoles ou des idées, vise à restituer la genèse de cette idéal réformateur, de cette sphère disciplinaire, de ce dessein technicien et de ce champ de l'action publique. Les services municipaux sont au cœur de la définition des politiques réformatrices municipales, menées par les radicaux ou les socialistes au début du siècle. La figure d'Henri Sellier, son implication égale dans le combat urbaniste et dans le combat réformateur, la direction qu'il a imprimée aux services de sa mairie, à ceux du département de la Seine, son engagement dans les institutions internationales sont autant d'indications convergentes<sup>32</sup>. Elles établissent qu'il serait mutilant de se priver du lieu d'analyse du tournant réformateur que sont les services municipaux d'action sur le tissu urbain, puisque les réformateurs privilègient la question du logement et du milieu de vie. Les actes et les positions d'Edouard Herriot ou d'André Mistral à Grenoble appellent une analyse poussée de l'action des services municipaux concernés, dont la voirie municipale. Ces services municipaux, on l'a vu et on aurait pu encore insister là-dessus, sont d'autre part des lieux-enjeux entre diverses professions, entre différentes filières de formation dans les mêmes professions, entre corps d'Etat parfois. Ils le sont tant directement qu'indirectement, par le biais des mécanismes de conseil ou d'expertise, et constituent ainsi un des lieux où se définit le champ professionnel de l'urbain. Par ailleurs, il se pourrait qu'ils incarnent, de par la formation de leurs élites, une conception de l'urbanisme fortement technicienne, attentive aux réseaux, aux critères de faisabilité et à la dimension économique. Cette dimension n'est certes pas absente des attitudes des premiers urbanistes SFU, mais l'insistance sur le "dessin urbain" et la "composition" qui restent au cœur de leurs dispositifs conceptuels et justificateurs semblent loin d'être aussi prégnants chez nos directeurs de la voirie en charge de plans d'urbanisme dans les années 1920-1930. Cela doit être une incitation à questionner les influences des formations des concepteurs des documents d'urbanisme et des experts urbains en général, les modifications de ces formations<sup>33</sup> et plus largement la manière dont se définit la

---

<sup>32</sup> Cf. notamment BURLIN (Katherine), dir., *La banlieue-oasis, Henri Sellier et les cités-jardins*, Saint Denis, Presses Universitaires de Vincennes, 1987.

<sup>33</sup> Voir l'article de synthèse de Martine MOREL sur ce point in *Cahiers de l'IHTP*, "Images, discours et enjeux de la reconstruction des villes françaises après 1945, n°5, juin 1987.



discipline de l'urbanisme à travers l'usage de concepts et de méthodes particulières. Les services municipaux sont là encore un des chantiers à ouvrir pour répondre à cette question autrement qu'en termes "d'écoles" qui n'ont pas toujours la cohérence et l'homogénéité que leur prête une histoire de l'architecture et de l'urbanisme bien proche en cela des procédures de classification chères à l'histoire littéraire ou à l'histoire de l'art. Enfin, l'échelon communal est à la fois le premier et le principal des niveaux auxquels s'est mise en place une politique publique d'action sur l'aménagement urbain. A ce titre, il est un de ces lieux où se heurtent diverses sortes et degrés de pouvoir "public", où se fait le contact avec les stratégies et les intérêts localisés, où s'appliquent, s'infirmement, se rigidifient ou s'imaginent des procédures appelées à concerner d'autres niveaux territoriaux. C'est pour toutes ces bonnes raisons qu'il est possible de mener une histoire de l'aménagement urbain aussi bien par le haut (grandes figures, lois, normes, politiques d'Etat) que par le bas (urbanistes ordinaires, intervenants du débat sur l'aménagement des villes, politiques municipales) selon une problématique qui fait passer par les services municipaux. Quant à la mauvaise raison qui consisterait à tenter de "réhabiliter" les politiques et structures municipales à l'heure où les politiques de l'urbanisme d'Etat sont mises à mal en même temps que certaines de ses réalisations de grands ensembles, elle n'est bien sûr pas même pensable puisque, on l'a dit, les municipalités et leur services n'ont pas été absentes de la gestation et de la mise en place de ces politiques d'Etat. Il ne s'agit donc pas de faire le procès de l'un ou de l'autre parti (une telle limitation du nombre et de la qualité des acteurs serait par ailleurs bien incomplète) en jouant de la corde historique pour tenter d'infléchir l'état actuel du champ de l'urbanisme à travers une entreprise de généalogie destinée à critiquer ou justifier l'état actuel de ce champ, mais de tenter une genèse de ce champ qui restitue les enjeux et les luttes dont il n'a cessé d'être la traduction, le lieu et l'enjeu.

Pierre-Yves Saunier  
Laboratoire de Géographie Rhodanienne, Lyon