



## Au Service du plan : hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au 20 siècle

Pierre-Yves Saunier

### ► To cite this version:

Pierre-Yves Saunier. Au Service du plan : hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au 20 siècle. Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVIe au Xxe siècle, archives municipales de Lyon, p.135-144, 1996. <halshs-00002768>

**HAL Id: halshs-00002768**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00002768>**

Submitted on 3 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.

**-"Au Service du plan : hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au 20<sup>e</sup> siècle", in *Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVI<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle*, Lyon, Archives Municipales de Lyon, 1997, p,135-144**

## AU SERVICE DU PLAN : HOMMES ET STRUCTURES DE L'URBANISME A LYON AU 20<sup>e</sup> SIECLE

Le plan, objet de l'exposition qu'accompagne ce catalogue, est au coeur de cette discipline, cette profession, ce savoir qu'on a tenté de construire et de définir au début du vingtième siècle dans les pays industrialisés. En France, on a appelé "urbanisme", ce mouvement qui se préoccupait d'embellir d'assainir et d'organiser l'extension, d'établir les règles d'un aménagement et d'un fonctionnement rationnel des cités, de reconnaître les lois de l'urbanisation et de la croissance, de mettre en place une gestion scientifique des villes, mais aussi d'agir sur les communautés et les sociétés de l'ère industrielle. C'est un moment très particulier de l'histoire de l'aménagement des villes que ce temps où de véritables militants, qui n'écrivent jamais urbanisme qu'avec un U majuscule, vont tenter de mettre sur pieds tout à la fois une discipline scientifique, un appareil législatif, une action publique, voire même une profession. Ils n'ont certes pas tous la même conception de ce qu'ils essayent de construire, mais ils se rejoignent sur le point qui nous intéresse ici.

Pour tous ceux là en effet, comme pour leurs amis britanniques, allemands, hollandais, belges, italiens ou américains qu'ils fréquentent dans les congrès et expositions qui se multiplient dans les années 1900-1914, le plan est le support, l'outil et le but de leur action. Plus encore que par le diagramme, le dessin, le graphique, le tableau statistique et la maquette, c'est par le plan que les réformateurs de l'urbain veulent comprendre, agir et montrer. C'est aussi par ce moyen qu'ils communiquent souvent, et c'est autour des plans que se font les accords et les oppositions dans les rencontres qui rythment la vie internationale de ce milieu <sup>1</sup>.

La mystique de la carte comme instrument de compréhension des phénomènes sociaux avait été ébauchée chez les "statisticiens sociaux" des années 1830, diffusée dans les années 1850 par les grandes Expositions Universelles et les travaux de Frédéric Le Play, et embrassée avec enthousiasme par les réformateurs britanniques de l'urbain, en particulier

---

<sup>1</sup> Un des exemples les plus connus est celui des analyses urbaines de diverses villes européennes autour desquelles discutent et disputent Le Corbusier, Van Eesteren et leurs collègues au IV<sup>e</sup> Congrès International Architecture Moderne d'Athènes en 1933.

par Charles Booth <sup>2</sup> et Patrick Geddes <sup>3</sup>, ce dernier voyant dans la cartographie un vecteur privilégié du progrès de la science moderne.

En France, ce n'est que dans les années 1940, dans la foulée des études du Père Lebreton et du groupe Economie et Humanisme, que la cartographie sociale devient cet instrument privilégié de la recherche et de l'action administrative et politique <sup>4</sup>. Les Urbanistes français avaient pourtant entendu les conseils de leurs collègues britanniques. Léon Jaussely et ses confrères de la Société Française des Architectes Urbanistes, dans *Comment reconstruire nos cités détruites ?* <sup>5</sup> en 1915 font de la carte le médium principal de la transmission des résultats de l'enquête préalable à l'élaboration des "*plans d'ensemble pour l'aménagement et l'extension des agglomérations urbaines et rurales*". Ils suivent en cela les recommandations de leur confrère Raymond Unwin, qui dans son *Town planning in practice* applique les consignes de Patrick Geddes : tous les résultats de l'enquête doivent être traduits par des plans <sup>6</sup>.

Mais le plan, pour nos Urbanistes, c'est aussi ce qu'on établit à l'issue de ces enquêtes pour guider le développement futur des cités. C'est grâce à lui, présenté à plusieurs échelles, qu'est possible la lutte contre les défis lancés par la ville de l'ère industrielle. Outil d'architecte, de géomètre, de lotisseur, outil de projection urbaine avec l'alignement, le plan devient outil de prévision et de contrôle avec la loi de 1919-1924, votée après des années de combat législatif mené par les réformateurs urbains groupés sous l'égide du Musée Social <sup>7</sup>. Cette loi, dite "Loi Cornudet" du nom de son rapporteur, prescrit aux communes de plus de 10 000 habitants de faire dresser un "*plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension*" par un "*homme de l'art*".

Ces plans qui expriment les études, tout comme les plans à valeur légale, ne sont pas que des objets pour les spécialistes ou les administrateurs. Ils sont aussi les outils d'une propagande active, à des fins publicitaires ou militantes, que ce soit celle que mènent des architectes individuels ou celle tramée par les municipalités, l'Etat ou les associations. On les expose, on les diffuse, on les publie. Ainsi à Lyon, où l'on montre plan d'ensemble et plans de détail aux habitants à plusieurs reprises, dans les salons de l'Hôtel de Ville ou dans les stands de la Foire de Lyon **[cliché : 15 Ph 1/221]**. Il s'agit ici de montrer aux Lyonnais que la

---

<sup>2</sup> L'auteur de *Life and labour of the people in London*, édité, complété et réédité entre 1889 et 1903.

<sup>3</sup> Dont l'oeuvre majeure, *Cities in Evolution*, éditée en 1915, est une référence pivot pour la plupart des Urbanistes.

<sup>4</sup> Voir tout le numéro 5 de septembre 1991 de la revue *Genèses*, "Observer, classer, administrer".

<sup>5</sup> AGACHE, AUBURTIN, REDONT, *Comment reconstruire nos cités détruites ? Notions d'urbanisme s'appliquant aux villes, bourgs et villages*, Paris, Armand Colin, 1915.

<sup>6</sup> Le livre d'Unwin, *Town planning in practice. An introduction to the art of designing cities and suburbs*, avait été publié en 1909. C'est Léon Jaussely qui en supervise la traduction parue en 1923 à la Librairie centrale des beaux Arts sous le titre *L'étude pratique des plans de ville*.

municipalité travaille, de recueillir leurs réactions et de mesurer les oppositions et adhésions possibles. Mais les plans, comme les photographies des bâtiments construits par la Ville, font aussi le tour du pays et du monde. Le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la ville de Lyon est ainsi montré aux visiteurs des expositions de Gand et de Bombay en 1921, ou de New-York en 1939, toutes occasions dans lesquelles il veut signifier la modernité de la cité d'Edouard Herriot.

De cet élément incontournable de l'histoire de l'Urbanisme, je me bornerai ici à préciser les conditions d'élaboration. Qui commande le plan ? Comment sont recrutés les hommes de l'art ? Comment s'organisent les services qui travaillent à l'élaboration du plan ? Il me semble que Lyon se prête à ces questions en raison même de la longue absence d'un plan approuvé et déclaré d'utilité publique. En effet, ce n'est qu'avec le Plan d'Occupation des Sols, dans les années 1970, qu'un document est approuvé au terme de toute la procédure administrative requise. Cela ne signifie pas que des documents n'aient pas été produits, suivis ou même appliqués <sup>8</sup>. C'est autour de ces plans, documents auxquels on travaille en vue de l'application d'une loi ou d'un règlement, que je développerai ce portrait collectif des hommes et des services du plan, de 1912 au début des années 1960. Honnêtement, c'est à vrai dire une esquisse, puisque la recherche que je mène sur ces questions en est encore à ses débuts, et qu'il faut du temps pour reconstituer des contextes, des fonctionnements, des trajectoires <sup>9</sup>.

### **Amateurisme et voirie, 1912-1940**

On sait que la commission "*inter-municipale*" chargée de préparer le plan d'extension de Lyon a été mise sur pied par le maire de Lyon Edouard Herriot durant l'été 1912 <sup>10</sup>. Je ne reviendrai pas ici sur la genèse de ce souci et de cette décision, ni sur la composition de cette commission, quel que soit l'intérêt de ce moment comme première solidification du champ local de l'urbanisme. Ce que je voudrais simplement souligner, c'est la place des "amateurs" dans cette commission et leur rôle dans l'élaboration du premier "*plan*"

---

<sup>7</sup> L'ouvrage clé sur ces points est celui de GAUDIN Jean-Pierre, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, Seyssel, Champvallon, 1985.

<sup>8</sup> Des procédures partielles, dites de "prise en considération", permettaient ainsi dans les années 1950 de mettre en application certaines mesures et directives d'un Plan d'Urbanisme Directeur non encore approuvé.

<sup>9</sup> Voir Pierre-Yves SAUNIER, "Pour une histoire dite sociale de l'aménagement urbain" et "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

<sup>10</sup> Voir DALLY-MARTIN Agnès et DELFANTE Charles, *100 ans d'urbanisme à Lyon*, Lyon, Lugd, 1994; Dominique BERTIN, Murielle SAILLARD et Anne-Sophie CLEMENCON, "Lyon : le plan Chalumeau et les outils réglementaires", in BERTIN Dominique et al., *Ville, plan, architecture. L'art urbain en Rhône-Alpes*, CNRS, Programme pluriannuel en sciences Humaines Rhône-Alpes, rapport final, 1990. Les nombreux écrits d'Alain Charre apportent des perspectives stimulantes sur ces points.

*d'extension et d'embellissement de la Ville de Lyon*". Les personnalités les plus marquantes en sont le président du Syndicat d'Initiative de Lyon , Rivoire, le directeur d'école primaire Paul Cuminal, l'ingénieur des Arts et manufactures Antoine Palliere. Tous arrivent dans la commission avec des idées, des projets élaborés, discutés et diffusés auparavant dans la presse locale (respectivement dans *Lyon-Touriste*, *Lyon-Universitaire* et *L'Avenir Socialiste*, *La Construction Lyonnaise*). Cuminal et Palliere en particulier apportent qui un "*schéma idéal*" pour la rive gauche du Rhône, qui un plan d'ensemble des voies à créer dans la "*nouvelle ville*". Grands acteurs des discussions des sous-commissions, ils remettent à Tardy, à l'issue de la dernière réunion du 30 mai 1913, un plan général des voies qui reprend une grande partie des suggestions de leurs collègues, procédant ainsi une synthèse des travaux de la commission **[photo 453 wp 31, plan Palliere]**.

Le premier "*plan d'embellissement et d'extension*", tel que présenté au public dans la section II de l'exposition de 1914, est pour l'essentiel l'oeuvre collective de ces "amateurs éclairés" qui ont dominé les discussions des commissions. Schéma d'amélioration des voies publiques, puisque c'est en cela qu'il consiste, il reprend les projets , et très souvent les tracés, qu'ont élaboré ceux qui ont contribué depuis les années 1900 à l'émergence d'une sphère locale de discussion sur l'aménagement de la ville. Le plan de 1914, dont on voit ici une version schématique envoyée a Menabrea, directeur du journal parisien *Le Matin* et du périodique de propagande d'hygiène sociale *Le pays de France* **[photo : 543 WP 31, chemise "Etude pour le Pays de France", plan schématique]** est leur oeuvre, comme une concrétion de ce qui a été écrit et dessiné à propos de l'aménagement de Lyon depuis le début des années 1900. Les boulevards en corniche imaginés par les auteurs anonymes de *La construction Lyonnaise* en 1906, le système de voies circulaires de Palliere avec son "*Ring Lyonnais*", les voies en arêtes de Cuminal, les divers projets de prolongement de la Rue de la République y sont tous présents.

Quel a été dans ces circonstances le rôle des services municipaux ? La voirie n'est pas seule représentée, puisque le directeur du Bureau d'Hygiène, l'architecte en chef de la Ville et le directeur du Service municipal des cultures sont aussi présents. Le rôle de chacun mériterait d'être détaillé, notamment celui de Gérard, le directeur des Cultures qui réagit vivement à l'immixtion de la commission intermunicipale dans son domaine. J'en resterai ici aux hommes de la voirie. Camille Chalumeau, ingénieur en chef et directeur du service, est certes présent dans chacune des 5 sous-commissions formées en 1912, mais il intervient très très peu. C'est Jules Etienne Tardy, ingénieur-voyer chef du service des plans et alignements depuis le 1er octobre 1907, qui a en fait la charge du dossier. Certes, il soumet plans et rapports à la signature de son ingénieur en chef, mais c'est lui qui établit le programme des réunions et qui demande la tenue des commissions plénières. C'est déjà à

lui qu'Herriot avait demandé de rédiger le rapport qui présentait l'affaire au conseil municipal en juin 1912, l'érigeant ainsi en expert municipal de la matière.

Né en 1860, entré à la voirie en 1885 et titularisé en 1889, cet ancien élève de l'École de la Martinière est, de par son expérience pour la Compagnie P.L.M. (1877-1881) puis dans le service municipal chargé de l'acquisition des terrains militaires déclassés (1885-1886), un spécialiste de l'évaluation des terrains. Après avoir travaillé à la construction du Pont du Midi puis à l'extension du service des eaux, ce "*bon dessinateur qui possède une belle écriture*"<sup>11</sup> qui a donné satisfaction à tous ses chefs est nommé en 1893 conservateur des plans de la ville. Sa fonction consiste à conserver les plans, à en gérer la reproduction, et à préparer les plans minutes relatifs aux enquêtes, expropriations, etc. En 1896, il franchit un cran dans la hiérarchie de ce qui s'appelle encore le "*service du voyer principal*" et a en charge le tracé des rues, les mensurations, la réception des travaux géodésiques et leur vérification, et autres tâches pratiques. Comme cela est la règle dans le service depuis les années 1880, il succède à l'ingénieur-voier Morel lorsque celui-ci prend sa retraite, et est titularisé à ce poste en avril 1908.

C'est aussi de ce moment qu'il commence à accumuler de la documentation sur les questions d'embellissement. Il conserve, annoté parfois les coupures du *Progrès*, d'autres organes de la presse quotidienne, de *La Construction Lyonnaise*, à partir de mars 1908. Plusieurs raisons à ce geste : sa fonction nouvelle certes, le foisonnement des projets municipaux (Abattoirs, Hôpital), mais surtout la polémique qui a fait rage en 1907 autour du quartier de la nouvelle gare des Brotteaux dessiné dans son service, et peut-être par lui-même. Les reproches qui furent formulés tant dans la presse quotidienne que professionnelle, insistèrent sur la mesquinerie des vues du service de la voirie et son incompréhension des nécessités immobilières, esthétiques, hygiéniques et pratiques. Jules Tardy commence alors de conserver les numéros où Palliere, Moncorger et les auteurs anonymes de *La Construction Lyonnaise* proposent de nouveaux aménagements et se font l'écho des débats nationaux et internationaux autour de la question de l'extension et de l'embellissement des villes. L'arrivée en mars 1910 de Camille Chalumeau, nouvel ingénieur en chef sensible à ces questions de plan général<sup>12</sup>, renforce ces premières attentions **[photo Chalumeau extraite du tableau exposé à la mairie du 2<sup>e</sup> arrondissement, où il figure à côté Herriot lors travaux fondations Palais de la Foire]**. Chalumeau annoté lui aussi les numéros de la *Construction Lyonnaise* et en recommande par écrit la lecture à son

---

<sup>11</sup> Examen du 30 mars 1885, appréciation de Mr Grisard, voyer en chef

<sup>12</sup> Il vient d'en dresser un pour Oran et le présente à titre privé lors de l'Exposition de Bruxelles en cette même année 1910. Camille Chalumeau, jeune ingénieur Centralien de 31 ans à sa nomination, a été ingénieur-directeur des travaux de la ville d'Oran de 1906 à 1910. C'est une personnalité intéressante du milieu professionnel de l'urbain entre les deux guerres, dont il serait vital de retrouver les archives personnelles si elles ont été conservées.

subordonné. C'est à partir de ces articles que l'ingénieur-voyer préparera les rapports demandés par le maire Herriot.

Cette petite histoire sert à comprendre le statut de Tardy dans la commission. Cet homme **des plans** promu homme **du plan** est dans une situation paradoxale. Il est certes chargé de faire le lien entre les diverses sous-commissions et d'étudier les projets qui sont discutés au sein de chacune d'entre elles. Mais son savoir est limité, borné par les sources et les références apportées par les articles de la *Construction Lyonnaise* : il le tient finalement des hommes mêmes dont il doit "juger" les projets <sup>13</sup>. Ceci concourt à la position de Tardy dans les séances : en retrait, il présente les projets qu'il a étudié à la demande des sous-commissions, fait des remarques d'ordre pratique sur les suggestions des membres et rappelle les éventuels projets municipaux. Cette situation "d'apprenti" permet aussi de mieux comprendre l'élaboration finale du plan, où Tardy entérine les suggestions et projets de ceux qui ont porté la question de l'aménagement de Lyon sur la place publique, et en ont défini les termes.

Si le service de la voirie n'est pas le maître du jeu dans cette première mouture du plan, en ce sens qu'il n'est pas le lieu où se formulent les réponses, c'est en amont que s'exerce son influence. En effet, c'est de Tardy que vient la formulation des questions qui sont posées à la commission. Toutes portent sur des questions qu'un ingénieur-voyer manipule quotidiennement, et portent sur les voies publiques <sup>14</sup>. De la même manière, c'est en termes de voyer que Tardy organise les sous-commissions, par zone géographique, et ce malgré les protestations des membres de la commission ou de la presse <sup>15</sup>. C'est dans cette formulation des questions, dans l'organisation des travaux que la voirie municipale pèse sur la première version du plan d'extension et d'embellissement de Lyon. Les membres de la commission, à plusieurs reprises, vont en effet affirmer leur désir de voir porter au plan des emplacements pour des équipements divers, des cités-jardins aux halles centrales. Mais ne figureront au plan de 1914 que les modifications de voirie. Les "amateurs éclairés", qui ont porté la question sur la place publique, ont donc vu leurs suggestions reçues, mais filtrées par les préoccupations propres à Jules Tardy, serviteur de la voirie municipale.

---

<sup>13</sup> La liste des hommes que propose Tardy pour composer la commission dans son premier rapport du 12 juin 1912 est assez éloquent : Palliere est le seul expert civil qu'il mentionne en tant que tel, ce qui montre qu'il ignore les débats qui ont eu lieu dans d'autres cercles sur les questions d'aménagement des villes (et notamment à l'Office Social de Lyon animé par Justin Godart et Paul Pic).

<sup>14</sup> On peut les rappeler ici : y-a-t-il assez d'artères qui vont du centre vers la périphérie ? Faut-il de nouvelles voies allant du centre vers la périphérie ? Faut-il améliorer les voies existantes ? Quels sont les espaces libres à conserver ? faut-il supprimer les murs d'enceinte ou créer des polygones d'exception ( c'est-à-dire où les servitudes de *non aedificandi* sont suspendues) ?

<sup>15</sup> Voir l'article très critique de la *Construction Lyonnaise* du 16 novembre 1912, qui préconise une organisation par commissions thématiques.

Les effets conjugués de la guerre et du vote de la loi dite Cornudet vont modifier en partie ces premières règles du jeu. Les activités de la commission inter-municipale du plan d'extension ont cessé depuis près de trois ans quand Edouard Herriot demande à Tardy de la réunir au printemps 1917. Il s'agit de lui présenter "*les projets d'avenues nouvelles*", à savoir le projet de boulevard intercommunal industriel conçu par Tony Garnier. Les quelques réunions qui ont lieu entre le 8 mai 1917 et la fin du conflit montrent que c'est désormais l'administration municipale qui détermine les priorités. Edouard Herriot préside les débats et les mène à sa guise, en privilégiant les projets de son choix <sup>16</sup>. Les demandes et suggestions écrites ou orales des Cuminal et Rivoire n'ont plus guère d'échos, y compris lorsque ce dernier demande d'étendre les préoccupations du plan aux questions de zones spécialisées, de différenciation des trafics, de remembrement urbain, etc..

L'année 1919 va accuser encore ce cap. La loi Cornudet, dans son article 6, prescrit la nomination d'un "*homme de l'art*" qui sera chargé de l'établissement du plan. C'est presque fortuitement que cette nomination a lieu à Lyon, suite au courrier d'une société qui propose ses services pour accomplir cette tâche. Le nouvel ingénieur-voier, Joseph Massaux, à qui le courrier est repercuté, propose alors de nommer Camille Chalumeau, ce qui est fait en séance du conseil municipal le 5 mai 1919.

La voirie assure alors son pouvoir sur les choses du plan, comme en témoignent divers éléments. Et d'abord le fait que la commission du plan d'extension n'est pas convoquée avant deux années à compter de la nomination de Chalumeau, alors que les travaux de préparation du plan vont bon train. Quatre « *secteurs* » du plan d'extension sont ainsi approuvés par le conseil municipal entre le 10 juillet 1920 et le 31 janvier 1921, sur les six qui seront en tout examinés <sup>17</sup>. D'autre part, c'est désormais des projets très étudiés que présentent Chalumeau ou Massaux en ouverture des séances, la discussion étant le plus souvent bornée à des remarques de détail ou à l'examen de variantes. Enfin, la commission, selon les recoupements que j'ai fait, ne se réunit que 8 fois entre 1921 et 1928, la plupart du temps sous la forme de sous-commissions vouées à l'examen des plans de secteurs. Le changement de statut de la commission se parachève : il ne s'agit plus d'un réservoir à idées, mais d'une chambre d'enregistrement, lieu d'approbation de choix faits en amont dans les bureaux de la voirie, dans le cadre d'une expertise interne qui ne laisse désormais plus de place aux "amateurs éclairés".

---

<sup>16</sup> Il s'agit, à ce moment, de la création du boulevard des Etats-Unis et du prolongement de la rue de la République.

<sup>17</sup> La délimitation de 11 secteurs, qui ne couvrent pas toute la ville mais uniquement des espaces choisis pour les travaux qui s'y déroulent ou pour leur croissance rapide, résulte du choix fait par les services de la voirie d'une approbation du plan par morceaux. Ce n'est qu'en 1927 que les autorités



A la première réunion, le 10 mai 1921, c'est donc armé de certitudes et de projets bien avancés que se présente Chalumeau. Ces projets, il les a élaborés avec Joseph Massaux, qui travaille sous ses instructions à la confection du plan. Joseph Marie Massaux, 50 ans tout juste, a suivi une trajectoire proche de celle de son ancien supérieur Tardy. Lui aussi formé à la Martinière, entré au service du voyer-principal en 1895 comme dessinateur, il a gravi le cursus honorum du service des plans et alignements et parvient à sa direction à la retraite de Tardy le 1er janvier 1919. C'est lui qui dirige directement le service de 4 employés auxiliaires créé en 1919 pour travailler au plan d'extension, service augmenté d'une deuxième équipe en septembre 1920. Ces employés, le plus souvent jeunes et volatiles <sup>18</sup>, se livrent aux travaux de géométrie et de dessin. Les concepteurs restent Massaux et Chalumeau, le premier nommé accomplissant l'essentiel du travail que le premier dirige, supervise et corrige. La vie de ce service va être brève et incertaine, à l'image finalement du statut du plan dans la politique municipale. Le service du plan d'extension, à son apogée en 1922 avec un effectif de neuf personnes, semble en effet cesser son activité en 1926. Encore faut-il ajouter que ses trois employés ont souvent été employés à d'autres tâches telles que la révision du plan au 1/500 de la Ville, ou les affaires courantes du Service des plans et alignements.

### **L'expert contesté 1941-1947**

Lorsque la guerre éclate en 1939, le plan confectionné en 1925, revu et complété en 1932, présenté au conseil municipal en 1935, n'a toujours pas été approuvé. Ce n'est pas ici le lieu de revenir sur ce point, si ce n'est pour dire qu'il y a là une volonté du maire Edouard Herriot d'éviter les dépenses que pourrait entraîner la déclaration d'utilité publique du plan. Ce qui nous intéresse, ce sont les nouvelles structures que va mettre en place le régime de Vichy.

On assiste alors à la mise en place d'une organisation totalement nouvelle, tant à l'échelle nationale que locale <sup>19</sup>. Ce mouvement passe d'abord par la révocation des fidèles d'Edouard Herriot. La suspension du conseil municipal de Lyon à la fin du mois de septembre 1940 précède d'un mois le limogeage expéditif d'un certain nombre de chefs de services, dont Camille Chalumeau. Il est remplacé par Chadenson, un ingénieur des Ponts

---

compétentes se prononcent sur l'interdiction d'une telle démarche, ce qui sonne le glas de la procédure d'étude des secteurs lyonnais.

<sup>18</sup> En 1919-1920, ce sont assez souvent de jeunes ingénieurs frais émoulus de l'Ecole Centrale de Lyon qui trouvent là un poste d'attente. Très vite, ils cèdent la place à des hommes plus âgés ou moins diplômés.

et Chaussées, dans son poste de Directeur général de la Voirie et des Travaux Publics de la Ville de Lyon <sup>20</sup>. En même temps, le gouvernement de Vichy redessine le paysage français en matière de travaux publics et d'urbanisme. Le mois de février 1941 est particulièrement important, avec la création de la Délégation Générale à l'Équipement National, chargée tout à la fois de préparer un plan d'équipement national et de lutter contre le chômage par une politique de grands travaux <sup>21</sup>, et la régionalisation du territoire. Cette dernière se traduit notamment par la création de postes de commissaires aux travaux, placés sous l'autorité de la D.G.E.N.

Ces réformes sont convergentes, puisque le Directeur Général des Travaux de la Ville de Lyon est automatiquement Commissaire aux Travaux de la Région Lyonnaise (et aussi, pourrait-on ajouter, ingénieur en chef du service des Ponts et Chaussées pour le département du Rhône). C'est d'ailleurs en faisant allusion à cette double compétence que Georges Villiers, le nouveau maire de Lyon, justifie la nouvelle organisation très centralisée qu'il met en place en septembre 1941. Ce poste sera occupé successivement par Chadenson, Michel Champsaur puis Pierre Renaud, trois ingénieurs des Ponts et Chaussées. Tous trois, outre l'autorité qu'ils détiennent sur l'ensemble des services techniques de la Ville de Lyon (du service des eaux jusqu'à l'architecture) sont aussi chargés de la "*préparation et de l'exécution des programmes généraux de grands travaux urbains*" <sup>22</sup> qui sont l'apanage de la D.G.E.N.

A cette nouvelle structure, qui remodèle des institutions existantes, s'ajoutent de nouveaux acteurs. D'une part le spécialiste venu de l'extérieur pour préparer, sur contrat, le projet d'urbanisme. Cette solution, employée par certaines grandes villes dans les années 1920, avait été rejetée par la Ville de Lyon qui avait préféré ériger son service de la voirie en lieu de l'expertise pour la confection du plan. Cette innovation est mise en place par Georges Villiers, qui annonce dès son installation à la mairie qu'un "*architecte*" sera chargé de dresser un plan d'urbanisme "*digne de notre ville*" <sup>23</sup>. C'est peu après, en juillet 1941, qu'est créé d'autre part le "Service municipal d'architecture-urbanisme", placé sous l'autorité directe du Directeur Général des Travaux pour préparer la venue de l'urbaniste, le secondar dans ses travaux et assurer l'exécution du plan lorsque celui-ci sera prêt et approuvé.

Je ne suis pas encore capable de mesurer l'intensité de l'implication de Georges Villiers sur les questions d'urbanisme dans les années 1920-1930. On sait qu'il connaît

---

<sup>19</sup> On consultera Danièle VOLDMAN, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997, pour une présentation générale.

<sup>20</sup> L'intitulé du poste est transformé en Directeur Général des Travaux de la Ville en décembre 1940.

<sup>21</sup> Richard F.KUISEL, "Vichy et les origines de la planification économique", *Le Mouvement Social*, janvier-mars 1977 n° 98.

<sup>22</sup> Arrêté ministériel du 19 avril 1941.

Raoul Dautry, dont le rôle dans ce milieu est connu <sup>24</sup>, mais cela n'est peut-être qu'un élément parmi d'autres. L'élément déterminant de sa "vocation urbaniste" pourrait aussi émaner des requêtes des Directeurs Généraux des Travaux, Chadenson puis Champsaur, qui critiquent le plan de Chalumeau tel qu'arrêté en 1935. Il fait en tout cas figure de personnage important dans ce domaine, puisqu'il est nommé membre du premier Comité National d'Urbanisme qui commence ses travaux le 10 septembre 1941. Il est difficile de savoir si c'est lors de la préparation de cette première session ou dans les milieux urbanistes des années 1930 ou parmi les architectes réfugiés à Lyon depuis l'Armistice, ou ailleurs <sup>25</sup>, que Georges Villiers se fait recommander ou rencontre Jacques Lambert, mais c'est lui qu'il désigne à son conseil comme "*un architecte urbaniste très connu et particulièrement qualifié*" le 18 septembre 1941, après lui avoir demandé de dresser un plan de travail au mois d'août de la même année. C'est donc une personne introduite par le nouvel homme fort de la municipalité que la Ville de Lyon charge, par contrat du 28 octobre 1941, d'élaborer "*une documentation (...) un concept (...) [et] le dossier urbain de la ville et du Plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement*".

"*Très connu et particulièrement qualifié*" ? Jacques Lambert est un architecte d'expérience quand il arrive à Lyon à l'âge de 57 ans. Architecte formé aux Beaux-Arts, il ne semble pas avoir été très actif dans les milieux militants de l'Urbanisme. En 1940, il ne semble par exemple pas être encore membre de la Société Française des Urbanistes qui regroupe depuis 1911 ceux qui tentent de définir ce qu'est l'Urbanisme <sup>26</sup>. Si beaucoup reste à faire pour connaître sa trajectoire et ses réalisations, on peut souligner combien il s'inscrit en dehors des frontières nationales. Les diverses missions que Lambert a accompli pour le gouvernement aux Etats-Unis, en Amérique du Sud, en Orient témoignent de cette itinérance. Son cabinet parisien de l'Avenue de Suffren semble essentiellement être un port d'attache entre divers voyages et séjours à l'étranger, où Lambert et son épouse vivent dans les malles et les cartons <sup>27</sup>. L'homme est néanmoins estimé dans les sphères gouvernementales, comme en témoigne sa présence sur les listes dressées en octobre-décembre 1940 par la Direction de l'Architecture pour préparer la reconstruction des villes dévastées, où il est qualifié de "*capable d'occuper les fonctions d'urbaniste en chef*". Il

---

<sup>23</sup> Voir son allocution d'installation, *Procès-verbaux du conseil municipal*, 10 juillet 1941.

<sup>24</sup> Voir notamment BAUDOUI Rémi: *Raoul Dautry 1880-1951. Technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992.

<sup>25</sup> Au début de son séjour lyonnais, Lambert donne comme adresse celle de Pierre Verrier, le nouvel architecte en chef de la Ville depuis novembre 1940, qui est à peu près du même âge. Ont-ils fréquenté ensemble l'Ecole des Beaux-Arts ?

<sup>26</sup> Archives nationales, F2 4200, listes d'architectes dressées à l'automne 1940 par la S.F.U.

<sup>27</sup> Entretien avec André Gutton, compagnon de Lambert dans la mission Dakar en 1946-1947, novembre 1996 et 16 juin 1997.

semble bien que ce soit sa coopération avec Henri Prost, le pape de l'urbanisme français, qui lui vaut cette fortune <sup>28</sup>. En juillet 1941, le Ministère de l'Intérieur le pressent de son côté pour faire partie du Comité Consultatif que l'on cherche alors à créer pour garder audit Ministère son rang et son pouvoir sur les questions d'aménagement des villes. Sous réserve d'inventaire, il semble donc que loin d'être une figure majeure du champ de l'urbanisme national, c'est un expert plutôt nomade, surtout réputé pour ses travaux d'aménagement des jardins <sup>29</sup> qui vient poser ses valises à Lyon en signant son contrat le 28 octobre 1941.

On sait que l'administration de Vichy était marquée par une assez forte incohérence, avec des recouvrements multiples, des rivalités incessantes et des contradictions surprenantes. La question de l'urbanisme à Lyon l'illustre une nouvelle fois. On peut d'abord remarquer que les contrats de Lambert avec la Ville de Lyon sont souvent en contradiction avec la nouvelle réglementation de l'urbanisme qui s'élabore à Vichy, et ce bien que Lambert soit membre de la nouvelle administration ainsi créé, puisqu'il devient en 1943 inspecteur Général de l'urbanisme pour la circonscription de Lyon. On doit aussi souligner que la mairie de Lyon s'érige contre un certain nombre de mesures de contrôle édictées par Vichy. A la veille du débarquement, le préfet du Rhône pourra écrire au Ministre de l'Intérieur que la Ville de Lyon s'est "*élevée contre la loi d'urbanisme dans son ensemble et a pris la tête d'un mouvement de protestation contre l'urbanisme étatisé*" <sup>30</sup>, ce qui s'était notamment traduit par la manière dont le secrétaire général de la mairie Tissot avait défini les termes et contextes des contrats de Lambert.

Jacques Lambert se débat donc au milieu de fortes contradictions. Il doit à la fois être un contractuel de la ville et un agent de l'Etat, il doit à la fois étudier des projets à long terme et des programmes de travaux voués à résorber le chômage, il doit agir et tenir compte de la pénurie qui règne sur une gamme allant du papier à dessin aux matériaux de construction. Avec Jean-Jacques Berrier, le fils de son collègue Roger Berrier, avec quelques dessinateurs auxiliaires, avec le concours des architectes du service architecture et urbanisme **[cliché : photo de Gabriel Flachât, un des architectes de ce service, à prendre dans son dossier du personnel]**, et en collaboration avec les commissaires aux travaux de la région lyonnaise, il dessine et trace dans ses bureaux installés au Palais Saint Pierre, où le service architecture-urbanisme le rejoint à la mi-42 **[cliché : l'atelier Lambert, si Delfante le retrouve]**. En octobre 1942, les salons de l'Hôtel de Ville accueillent ses plans, dessins et perspectives pour une exposition publique. En janvier 1943, la section technique du C.N.U. donnent un avis favorable aux documents qu'il présente. Son statut

---

<sup>28</sup> Cette collaboration semble compter au moins trois moments : le Maroc de Lyautey, le plan de la Région Parisienne et celui d'Istanbul.

<sup>29</sup> André Gutton, *Conversations sur l'architecture. De la nuit à l'aurore*, Zodiaque, 1985, p.102.

comme "*urbaniste de la ville de Lyon*" est même confirmé par un nouveau contrat (janvier 1944) qui lui donne la tâche de terminer le travail du plan et de contrôler son exécution à travers le "Bureau du Plan" qu'il dirige et rémunère (ce bureau compte deux dessinateurs). Au début de l'année 1944, il présente au conseil municipal l'ensemble de ses projets, afin que l'entité municipale se prononce sur le Projet d'Aménagement Communal. Ce travail d'examen commencé en avril 1944 est stoppé après quatre réunions.

Il serait trop long de rentrer dans les discussions confuses et longues qui suivent la Libération. Deux choses peuvent néanmoins en être dites. D'abord qu'elles confirment l'extrême confusion dans laquelle sont installées les relations de Lambert avec la Ville. Ensuite qu'elles sont marquées par la volonté explicite des services municipaux de revenir à la situation d'avant-guerre. Le retournement a finalement lieu entre l'été 1946 et le printemps 1947 : le contrat de Jacques Lambert est résilié, son plan balayé comme par trop "*spectaculaire*" et le service d'architecture-urbanisme dissous. Dans cette éviction, on notera le rôle déterminant du chef du 3° bureau de la 4° division, Joanny Ferlat. En place depuis 1927 dans les bureaux de la mairie centrale en charge de la voirie, il se fait dès la Libération le porte-parole (un peu retors) du retour de la compétence d'urbanisme au sein des services techniques de la Ville. En plusieurs notes rageuses échelonnées de 1944 à 1945, qui s'engouffrent dans l'ignorance d'Herriot des fonctions même de Lambert <sup>31</sup>, Ferlat discute la qualité du plan de Lambert, sa pertinence locale et l'utilité même de la présence et du travail dudit Lambert. Pour Ferlat, la chose est claire : le service immobilier, héritier du service des plans et alignements, est le plus qualifié pour travailler à l'élaboration du plan et au contrôle de son exécution. Soutenu par ledit service et par le nouvel ingénieur en chef de la Ville, le Centralien Paul Gsell <sup>32</sup>, qui soulignent l'incompatibilité fondamentale entre les principes du plan spectaculaire de Lambert et leur conception "*pratique et raisonnable*", il emporte la partie.

Face à cette offensive municipale, le ministère des Travaux Publics, des Transports et de la Reconstruction est sur la défensive. Le 17 janvier 1947, il capitule en rase campagne : "*je crois donc répondre à une nécessité profonde et aller au devant des vœux de votre municipalité en vous proposant que les services techniques de la Ville de Lyon soient désormais chargés de la mise au point du projet d'aménagement communal*", écrit le Ministre au Maire de Lyon. Jacques Lambert y est certes toujours associé, mais au titre

---

<sup>30</sup> Archives nationales, F2 4200.

<sup>31</sup> Voir sa note en marge d'une lettre de Lambert qui demande à lui présenter ses travaux en avril 1945 "*Quel est le rôle, ici, de M.Lambert ?*", Archives Municipales de Lyon, 968 WP 35..

<sup>32</sup> Entretien avec Félix Rollet, 21 janvier 1996. M.Rollet, ancien adjoint au Maire de Lyon croit se rappeler que Gsell était centralien, comme Chalumeau.

d'urbaniste-conseil qu'il conservera jusque en 1950 au moins. En avril 1947, le maire peut charger son ingénieur en chef de faire procéder à *"l'étude d'un nouveau plan, en reprenant le plan de 1935 et en conservant les parties du plan Lambert qui, compte tenu de la situation financière de la Ville, pourraient être réalisées dans les délais fixés par la loi"* <sup>33</sup>.

### **A la recherche du "service municipal d'urbanisme"**

Le retour aux affaires des hommes du service immobilier ne se fait pas dans le consensus. A plusieurs reprises, ils se heurtent violemment à Lambert, à son représentant lyonnais Laval ou au nouvel inspecteur départemental Louis Piessat. Le conflit est particulièrement virulent à l'été de 1948 où Piessat tente de défendre les options du plan Lambert, en jouant sur le fait que le Ministre a désigné les services techniques de la Ville pour une *"mise au point"* du plan Lambert, et non pour le remettre en cause. La réponse d'Edouard Herriot est sans appel : *"la netteté de ces dispositions <ministérielles> ne laisse aucun doute sur la nature de la mission qui a été confiée aux services techniques de la Ville, chargés officiellement de la mise au point du plan élaboré par M.Lambert, et qualifiés en conséquence pour y apporter les modifications que leur expérience leur fait juger nécessaire"* <sup>34</sup>.

Ces hommes des services techniques sont les héritiers directs des Tardy et Massaux. Pierre Lapeyre, directeur du service immobilier jusqu'en juin 1948, est rentré à la voirie de Lyon en 1908 à l'âge de 21 ans. Ancien élève de la section génie civil de l'Ecole de la Martinière, il passe au service des plans et alignements en avril 1912, où il seconde Massaux. Il est donc "nourri" de la culture de l'alignement qui est celle de ce service, et a participé aux entreprises de l'urbanisme lyonnais des années 1920-30 <sup>35</sup>. L'homme qu'il charge d'étudier un nouveau plan, en avril 1947, fait partie de la même famille. Hector Plan a fait toute sa carrière au service des plans et alignements où il est entré en 1913 comme dessinateur <sup>36</sup>. Il s'inscrit directement dans la lignée des Tardy et Massaux, puisque c'est lui que la réorganisation des services techniques de 1941 a placé à la tête du service des plans et alignements, une des composantes du service immobilier alors placé sous la direction de Lapeyre. En 1947, c'est à cet héritier de 58 ans qu'on confie la tâche d'étudier le nouveau plan d'urbanisme de la Ville.

<sup>33</sup> Archives Municipales de Lyon, 968 WP 34, chemise "nouvelle étude du Plan d'urbanisme"

<sup>34</sup> Archives de la Direction départementale de l'Équipement, L 48 "PUD de Lyon 1945-1955", lettre d'Edouard Herriot du 15 juin 1948.

<sup>35</sup> Ainsi sa participation à la Société d'Embellissement de Lyon qui organise des concours sur l'aménagement de divers quartiers de Lyon de 1924 à 1942. Lapeyre en sera vice-président.

<sup>36</sup> Lui aussi a participé à la vie de la Société d'Embellissement, de laquelle il a reçu un prix à l'occasion du concours de 1925 où il présenta son plan de remaniement du quartier Saint-Jean

Pour cela, Plan se voit adjoindre 4 dessinateurs auxiliaires, au sein d'une subdivision temporaire créée au sein du service immobilier. Les travaux qu'il mène ne nous sont guère connus que par bribes, saisis au travers de procès-verbaux de réunions diverses. Mais il n'y aura finalement jamais de "plan Plan" pour Lyon. Le directeur de la subdivision du plan d'urbanisme s'attache plutôt aux projets traditionnels de la voirie municipale comme le prolongement de la rue de la République qui semble l'occuper beaucoup pendant la première année de ses travaux. C'est toujours lui qui rappelle l'existence de projets anciens dans les réunion auxquelles il participe, et c'est d'ailleurs là l'essentiel de sa contribution. Sans projet ni programme, les services techniques de la Ville, tout jaloux de leur autonomie qu'ils sont, laissent la parole aux représentants de l'Etat dans les diverses réunions qui les font se rencontrer sur le sujet du "plan de Lyon". Autour de projets ponctuels comme la réalisation de l'axe Nord-Sud ou la construction de logements, ce sont les services des Ponts et Chaussées et de la Construction qui mènent le bal, les discussions autour du plan n'aboutissant jamais à un avancement réel du dossier.

C'est semble-t-il dans l'indifférence que les services techniques présentent un plan en 1953. D'après des courriers ultérieurs, ce plan qui n'a pas été retrouvé "*constitue plus un inventaire des projets préexistants que l'expression d'une vue nouvelle de l'avenir de la ville*"<sup>37</sup>, ce qui correspond bien avec l'impression dégagée plus haut. Cet état de choses est ressenti comme imparfait par des "nouveaux arrivants" sur la scène lyonnaise. Le premier, Jacques Foch, est nommé Délégué Départemental du Ministère de la Construction en 1951. Le second, Félix Rollet, devient adjoint au Maire chargé des travaux en 1953. Ensemble, avec Jacques Rerolle l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, ils considèrent que l'inaction des services municipaux depuis 1947 fait problème. On peut d'ailleurs penser que le plan de 1953 est la conséquence d'une requête de Rollet pour que soient présentés les résultats des travaux de ces services. Toujours est-il que l'adjoint Rollet semble alors convaincu que les services municipaux ne sont pas capables de s'occuper de cette question d'urbanisme, qu'ils "*découpent en tranches*"<sup>38</sup>. Il souhaite trouver une solution pour que, à plein temps, des personnels compétents et liés à la municipalité se consacrent aux études préalables nécessaires à la préparation du plan d'urbanisme de Lyon, outils nécessaire pour fournir un programme d'ensemble au développement de la vie de la cité.

La complicité des trois hommes<sup>39</sup> va leur faire chercher ensemble une solution à ce problème, avec l'appui du directeur des services techniques Gsell. Dès 1955, Jacques Foch

<sup>37</sup> Archives de la Direction Départementale de l'Équipement, L 43 "PUD. Lyon", note de Jacques Foch en mai 1961.

<sup>38</sup> Entretien avec Félix Rollet, 24 janvier 1996.

<sup>39</sup> Rollet et Rerolle, quoique séparés en âge de quelques années, se connaissent de longue date et ont fréquenté la même institution scolaire.

et Félix Rollet tentent de convaincre Edouard Herriot de confier les travaux du plan de Lyon à Joseph Maillet, un jeune architecte lyonnais alors employé comme inspecteur de l'urbanisme et de l'habitation pour les départements du Rhône et de la Haute-Savoie. C'est bien en effet le vieux maire de Lyon qui fait obstacle alors à la décision, comme l'indiquent les violents reproches qu'il fait à Rollet en février 1956 lors d'une séance de commission générale <sup>40</sup>. Herriot cède néanmoins petit à petit, et une nouvelle structure va se mettre en place durant l'année 1956 afin de mener à bien les études du projet d'aménagement communal. Ce montage complexe qui associe les services techniques de la Ville, les services du Ministère de la Reconstruction et du Logement et la logistique de l'Atelier Régional d'Urbanisme <sup>41</sup>, va présider aux premières véritables études menées sur Lyon (démographie, réseaux, état du bâti, etc.), même si elles demeurèrent inachevées.

Ce n'est pourtant qu'après la mort d'Herriot (26 mars 1957) que la procédure du plan franchira une nouvelle étape. Félix Rollet crée d'abord la commission extra-municipale d'urbanisme qui se réunit pour la première fois le 4 février 1958, puis Joseph Maillet, désormais "*architecte-urbaniste*" libéral <sup>42</sup>, est officiellement chargé d'établir le Projet d'Aménagement Communal de Lyon par contrat du 13 mai 1958. Cette nouvelle organisation est néanmoins "par défaut". Le souhait de Félix Rollet semble bien être en effet de créer "*son service municipal de l'urbanisme*", avec un personnel spécialisé. Le refus de Louis Pradel de créer des postes spécifiques dans le cadre du personnel communal l'ont contraint à un autre montage.

Le Projet d'Aménagement Communal, qui devient Plan d'Urbanisme Directeur aux termes des nouveaux textes légaux de la fin de l'année 1958, est dressé dans ce cadre. Joseph Maillet en est le maître d'oeuvre. Fils d'architecte, formé à l'Ecole Régionale des Beaux-Arts et à l'atelier de Pierre Bourdeix, sa culture urbanistique est celle d'un autodidacte, qui a appris l'urbanisme dans les services du Ministère. D'abord comme auxiliaire à l'Atelier Régional d'Urbanisme en 1950 alors qu'il achevait son diplôme d'architecte, puis comme titulaire de la délégation départementale de l'Ain à partir du 1er janvier 1951. Adjoint à l'inspecteur départemental de l'urbanisme et de l'habitation, puis inspecteur lui-même, en poste dans l'Ain puis le Rhône, Joseph Maillet est chargé d'un premier Projet d'Aménagement Communal en 1951 (Vaulx en Velin). Suivront par la suite

---

<sup>40</sup> Archives de la Direction Départementale De L'Équipement, L 44, "PUD Lyon", séance de commission générale du 27 février 1956.

<sup>41</sup> Il s'agit d'une structure "para-institutionnelle" créée en 1946-47 par l'Urbaniste en Chef Revillard. Claude Delaigue, René gagès, Franck Grimal, Joseph Maillet y ont participé à divers titres. Jean Chevalier, qui signera le contrat des études pour le Projet d'Aménagement Communal de Lyon et d'autres encore, est un artiste-peintre embauché pour les travaux de dessin et de maquettes au début des années 1950.

<sup>42</sup> Il a démissionné de l'administration suite au décès de son père dont il reprend le cabinet.



ceux de Lyon, Sainte Foy, La Mulatière et Villeurbanne. Il contribue aussi largement au plan du Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise, et apparaît comme l'urbaniste privilégié de cette fin des années 1950, celui que Jacques Foch et Jacques Rerolle recommandent à tous les maires de l'agglomération en quête d'urbaniste.

Le travail de Maillet s'étale sur 4 années, du printemps 1956 au printemps 1960, date à laquelle il en achève la présentation devant la Commission extra-municipale d'urbanisme où siègent les élus municipaux, les représentants des administrations d'Etat et les chefs de service de la Ville. Il a ainsi successivement présenté ses enquêtes, les principes de son Plan Directeur, mais aussi des Plans d'urbanisme de Détail comme celui des Brotteaux. Je ne sais pas encore vraiment dans quelles conditions le travail s'est effectué, notamment à l'intérieur du cabinet de Maillet. Mais ce qui est certain, c'est que ses moyens propres demeurèrent limités, d'autant plus qu'il n'avait guère de ressources extérieures. Jean Chevalier, chargé du dessin des études et enquêtes, fait un travail lent et de qualité médiocre qui ne sera toujours pas achevé en 1962. Les services techniques de la Ville, sur lesquels il n'a aucune autorité, ont d'autres tâches prioritaires. Et lorsqu'ils se chamaillent entre eux, comme à l'été 1957 où le service immobilier critique l'aménagement de la place des Célestins réalisé par le service des cultures, on imagine Joseph Maillet négocier et louvoyer pour continuer sa tâche. Les seules ressources logistiques que Maillet contrôle directement sont les deux dessinateurs auxiliaires payés par la Ville, avec lesquelles il travaille dans une paire de pièces du Palais des Arts mise à sa disposition par Rollet.

Ce travail assez solitaire trouve sa conclusion le 25 juillet 1960 lorsqu'il est approuvé par le conseil municipal de Lyon. Cette approbation est aussi un enterrement, car personne n'est vraiment satisfait du plan et du travail de Maillet. Le maire de Lyon Louis Pradel repousse avec vigueur les propositions de Maillet sur la protection des pentes de Fourvière, alors que le travail de Maillet est jugé inachevé et pas assez poussé par l'administration départementale et nationale de l'urbanisme<sup>43</sup>. La cote étant mal taillée aux yeux de tous, la conférence entre services publics qui aurait dû constituer la phase suivante de l'examen du plan ne commencera jamais.

C'est semble-t-il Jacques Foch et les autorités du Ministère qui ramènent le sujet sur le tapis au printemps 1961. Avec l'appui de Félix Rollet, ils demandent au Maire de Lyon de faire reprendre l'étude du Plan d'Urbanisme Directeur de Lyon, dans le cadre d'une structure

---

<sup>43</sup> Voir par exemple la lettre de l'urbaniste en chef Duval en décembre 1960 à propos du plan de Maillet pour les Brotteaux, Centre des Archives Contemporaines de Fontainebleau, versement 810 664 article 135.

nouvelle. "*La formule consistant à confier la responsabilité de l'étude à un service municipal guidé par un urbaniste-conseil et consultant périodiquement le Ministère de la Construction, puis une commission municipale d'urbanisme, semble être celle qui met en commun les éléments positifs en évitant, autant que faire se peut, ceux de caractère négatif*", conclut Jacques Foch dans la note d'avril 1961 qu'il envoie à Louis Pradel à la suite de ses conversations avec Félix Rollet <sup>44</sup>. Le refus du maire de créer des emplois dans les cadres municipaux conduit vers une autre formule, celle du contrat avec un cabinet privé.

Les contacts avec Charles Delfante se nouent à partir de ce moment. Le mémoire reçu par Jacques Foch en mai 1961 semble être son oeuvre : il y propose les grandes lignes de l'organisation d'un "*bureau municipal d'urbanisme*", mais repose encore sur des personnels municipaux pour le dessin et le secrétariat. Le refus continu de Pradel d'envisager une telle solution, si ses conditions gagneraient à être précisées, n'en reste pas moins constant, et c'est finalement vers une autre solution que l'on s'achemine au travers des contacts de l'été 1961. Un contrat est finalement signé, avec effet au 1 septembre 1961. Il charge Charles Delfante de mener les études pour rectifier et compléter le Plan d'Urbanisme Directeur et établir les Plans d'Urbanisme de Détail, moyennant une rémunération forfaitaire qui couvre les honoraires de l'urbaniste et de son personnel, ainsi que les frais de matériel, de déplacement et autres. Est ainsi créé de fait "*l'atelier municipal d'urbanisme*", premier avatar de ce qui est aujourd'hui l'Agence d'urbanisme de la CO.UR.LY. Ce contrat est bientôt relayé, en 1962, par un autre contrat, émanant cette fois du Ministère de la Construction, qui charge Charles Delfante de la révision du Plan d'Urbanisme Directeur de Lyon. En une année, ce dernier se voit ainsi confier les études des documents d'urbanisme les plus importants de la région : Plan d'Urbanisme Directeur de Lyon, Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale ) qui succède au plan du Groupement d'Urbanisme de la Région Lyonnaise), mais aussi tout un ensemble de Plans d'Urbanisme Directeur pour des communes de la périphérie lyonnaise.

La trajectoire de Charles Delfante est paradoxale. Il est certes lyonnais de naissance, bien inséré familialement dans les réseaux économiques et politiques locaux, mais c'est aussi un "*enfant chéri du ministère*", pour reprendre ses propres termes <sup>45</sup>. Dès la fin de ses études d'architecture et d'urbanisme à Paris, il rejoint l'équipe des chargés de mission du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, groupée autour de Robert Auzelle, et multiplie les missions d'urbaniste-conseil en province, depuis son cabinet de la rue Chenavard. Il travaillera à l'élaboration de nombreux Plans d'Urbanisme Directeurs et de plans de groupements d'urbanisme dans les régions de l'Est et du Sud-Est de la France. Ce n'est guère avant la fin de 1958 qu'il commence à travailler dans la proximité de Lyon, avec

<sup>44</sup> Archives de la Direction Départementale De L'Equipement, L 43, "PUD de Lyon".

<sup>45</sup> Entretiens avec Charles Delfante, expression récurrente.

la direction du Plan d'Urbanisme Directeur de Tarare. C'est sans doute à cette double étiquette d'urbaniste professionnel très proche du ministère et de Lyonnais qu'il doit sa désignation, les autorités gouvernementales et municipales décelant chacune des qualités idoines dans sa trajectoire. Pour le Ministère, Charles Delfante est un homme de la maison, formé dans le double vivier de l'École des Beaux-Arts et de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, membre de l'équipe qui a élaboré le train de décrets sur l'urbanisme de la fin de l'année 1958, professionnel rôdé par l'étude des plans de grandes villes (Nancy, Nîmes) et couronné par le Prix d'urbanisme du Ministère pour la réalisation de Bagnols-sur-Cèze avec Georges Candilis, urbaniste ponctuel des Plans d'Urbanisme Directeur d'Ecully et de Dardilly dont il a reçu la charge en 1960. Pour les élus municipaux, Charles Delfante est un enfant du pays, collaborateur de l'architecte municipal Weckerlin dans l'opération du passage de l'Hôtel Dieu, dont le cabinet lyonnais semble assurer qu'il sera à la disposition des élus. De ce paradoxe, qui est aussi une tension entre deux rôles et deux figures, naît la fortune de Charles Delfante, qui devient dans sa trente-sixième année le patron de l'urbanisme local et régional. **[cliché : charles delfante présentant le plan de Champvert, album "photos-souvenirs", chez charles Delfante]**

C'est ainsi que se met en place la structure qui va dessiner le paysage urbain lyonnais jusqu'à aujourd'hui, dans sa forme originelle et dans ses avatars successifs (atelier communautaire, agence d'urbanisme). Elle est la première structure durable spécifiquement vouée à l'urbanisme à Lyon. Un noyau permanent de personnel, avec secrétariat, dessinateurs et autres, coiffés par le second de Delfante Claude Monin, y est augmenté ponctuellement de consultants issus des rangs de l'Université (Jean Pelletier, Guy David) ou des bureaux d'étude développés sous l'égide de la Caisse des Dépôts et des sociétés d'économie mixte (B.E.R.U., S.E.D.E.S., etc.). Tous sont payés par Charles Delfante, dans le cadre du contrat passé avec le Ministère de la Construction pour la confection du Plan d'urbanisme Directeur de Lyon. Le rêve de "service municipal de l'urbanisme" caressé par l'adjoint Rollet n'est donc pas encore réalisé. Installé au Palais Saint Pierre, encore une fois **[cliché : l'atelier municipal , si Delfantel'a retrouvé]**, l'atelier municipal d'urbanisme est distinct du cabinet de l'architecte-urbaniste Delfante, qui continue son activité par ailleurs. C'est dans ce cadre que va être préparé le Plan Directeur de Lyon, présenté au conseil municipal le 21 juillet 1969, après plusieurs années de travaux et d'études <sup>46</sup>. L'on sait que, là aussi, cette présentation est une fin, puisque la Loi d'Orientation Foncière de 1967 a mis fin à l'existence des Plans d'Urbanisme Directeurs et introduit la formule du Plan d'Occupation

---

<sup>46</sup> Le tout fut mené devant une commission extra-municipale d'urbanisme remaniée à laquelle participent aussi des représentants des associations de quartiers.

des Sols. Son étude sera menée par ce qui est désormais l'Atelier d'Urbanisme Communautaire

Si l'on veut bien faire halte en cette année 1969, on fait le constat d'une instabilité structurelle de l'urbanisme à Lyon, sensible à travers les conflits, les changements ou les passivités qui marquent l'histoire des hommes et des services telle que je viens de l'évoquer. Tenter de rendre raison de cette instabilité appelle bien sûr des recherches plus amples, visant à donner une vision plus précise de la vie de chacune des structures évoquées ci-dessus, de la trajectoire des individus rencontrés, et, aussi, des procédures d'étude, d'approbation et d'application des plans dont il a été question. On peut néanmoins souligner ici quelques niveaux ou sphères qu'il faut solliciter pour travailler sur l'urbanisme dans un terrain local. Leur importance a été soulignée par ceux qui ont tenté une histoire de l'urbanisme qui ne soit pas seulement une histoire des dessins ou des idées, mais une histoire "*avec les idées*" comme l'a dit Jean-Pierre Gaudin

Cette échelle locale a d'abord ses contraintes propres, comme on l'a déjà dit en évoquant les rivalités entre services. Il faut par exemple invoquer la culture municipale qui fait du secteur des "travaux", dans lequel l'urbanisme est inclus, la vitrine de l'action municipale dès les premières années du mandat Herriot. C'est aussi une des fonctions régaliennes qu'il convient de défendre contre toutes les intrusions. Cette culture, mise en place sous le double et long règne d'Edouard Herriot et de Camille Chalumeau, est partagée par les techniciens, les élus et les personnels administratifs de la Ville de Lyon. On doit aussi la relier à l'histoire tumultueuse de l'institution municipale à Lyon au 19<sup>e</sup> siècle, avec les épisodes de suppression du conseil municipal ou la privation du pouvoir de police depuis 1851. C'est cet ordre de contraintes qui permet de mieux comprendre les résistances au contrôle de l'administration d'Etat sur l'urbanisme naissant, y compris lors de la période de Vichy. Il faut aussi, évidemment, ne pas perdre de vue le jeu politique municipal pour comprendre les enjeux qui viennent se greffer aux discussions sur l'urbanisme. Si Félix Rollet éprouve des difficultés à réaliser ses projets de "service municipal d'urbanisme" auprès d'Edouard Herriot et de Louis Pradel, c'est aussi parce qu'il fait partie d'une formation politique différente qui aurait d'ailleurs pu le porter à la magistrature municipale à la mort d'Herriot. Quant au poids des conceptions individuelles, il faudrait mieux les définir et les relier à leurs trajectoires professionnelles et sociales, pour en saisir les conséquences. On ne peut, par exemple, se contenter de répéter indéfiniment qu'Edouard Herriot a dit que l'urbanisme était le nom pédañt que l'on donnait à la voirie : c'est là non pas un argument, mais un objet d'étude. Il faudrait en préciser les circonstances, le moment, les objectifs, mais aussi s'interroger sur la

manière dont ce genre de citation est utilisée pour que cette anecdote et d'autres cessent de servir d'ersatz à l'histoire de l'aménagement des villes.

D'autre part, ce qui se passe au niveau national doit être envisagé en complément, et non en opposition, du contexte communal. L'instabilité des structures et l'inachèvement des procédures, proviennent aussi de la difficulté avec laquelle l'urbanisme est constitué en objet autonome et légitime de l'action publique, en objet d'Etat. Les tâtonnements de la III<sup>e</sup> République autour de la loi Cornudet (1919), les contradictions et déchirements de Vichy, les incertitudes du découpage des compétences malgré la création d'un Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en novembre 1944, tous pèsent sur les manifestations locales comme un "cadre des possibles" incertain, rendant difficile toute institutionnalisation durable. Dans ces conditions, ce serait prêter beaucoup trop à un localisme ou à la lyonnitude que d'attribuer à un fait de "psychologie locale naturelle" l'histoire ébauchée ci-dessus. Il faudra, toujours, la mettre en relation avec d'autres échelles, et sans forcément concevoir cette relation comme un fait de subordination (de la périphérie locale au centre étatique) ou de réaction (de la périphérie locale contre le centre étatique).

Enfin, c'est à l'histoire sociale du champ professionnel de l'aménagement des villes qu'il faut se référer. Ce qu'on sait actuellement de l'histoire de l'enseignement, de la professionnalisation et de la production de savoir en matière d'urbanisme est évocateur. Il n'y a pas, encore aujourd'hui, de profession d'urbaniste entendue comme définie par un titre protégé et régie par ses codes et institutions particulières. Vous, moi ou ma grand-mère, nous pouvons demain faire apposer une plaque dorée portant la mention "urbaniste" sans encourir autre chose que la réprobation de ceux qui se pensent comme les dépositaires légitimes de cette compétence. Le processus de professionnalisation est en cours depuis ce coup de force symbolique entrepris, en 1911, par une poignée d'architectes qui se désignèrent comme "architectes-urbanistes". On retrouve les traces de ce processus, qui est aussi un débat permanent, dans les structures locales. Ceux qui se retrouvent chargés du plan de Lyon représentent les divers milieux qui s'affrontent pour codifier ce nouveau secteur. Ingénieurs proches des milieux hygiénistes avec Chalumeau, municipalistes autodidactes avec ses subalternes de la Voirie, experts internationaux comme Lambert, architectes administratifs et/ou libéraux comme Maillet, anciens élèves de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris comme Charles Delfante, tous nos hommes du plan ne sont pas seulement des individus. Ils sont aussi les porte-paroles et drapeaux de milieux, de métiers, de groupes associatifs, d'institutions de formation qui se disputent la définition de ce que sont l'urbanisme et les urbanistes. C'est aussi à cette histoire que doit contribuer

l'approfondissement de cette esquisse ici présentée, dans la continuité des travaux entrepris depuis une quinzaine d'années <sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Quelques références : Jean-Pierre GAUDIN, *L'aménagement de la société, la production de l'espace XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Anthropos, 1979, *L'avenir en plan: technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*, Seyssel, Champvallon, 1985, "Savoir et savoir-faire dans l'urbanisme au début du siècle", *In-extenso*, n°11, 1987, *Desseins de villes. Art urbain et urbanisme. Anthologie*, Paris, L'Harmattan, 1991 ; Christian TOPALOV, "De la cité-jardin à la ville rationalisée: un tournant du projet réformateur. Etude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, Etats-Unis", *Revue Française de Sociologie*, vol.28, n°3, juillet-septembre 1987 (avec Suzanna MAGRI); *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux Etats-Unis 1900-1940*, Rapport de recherche pour le Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, 1988; "La ville congestionnée. Acteurs et langage de la réforme urbaine à New-York au début du XX<sup>e</sup> siècle", *Genèses*, n°1, septembre 1990 ; CLAUDE (Viviane), *L'association générale des techniciens et hygiénistes municipaux. Ecole et/ou lobby, 1905-1930*, Ministère de l'Equipement, rapport pour le Plan Urbain, 1987; *Les projets d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes (1919-1940)*, Ministère de l'Equipement, rapport du Plan Urbain, 1991 ; BAUDOUI (Rémi): *La naissance de l'Ecole des Hautes Etudes Urbaines et le premier enseignement de l'urbanisme en France des années 1910 aux années 1920*, Ministère de l'Equipement, rapport du Plan Urbain, 1988; BAUDOUI (Rémi) et PICARD (A.): "Portrait d'une école, l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris", *Urbanisme*, n°228, décembre 1988; *Raoul Dautry 1880-1951, technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992 ; Danièle VOLDMAN (dir.), *Bulletin de l'Institut d'Histoire du Temps Présent*, "Les politiques urbaines françaises depuis 1945", 1984; *Cahiers de l'I.H.T.P.*, "Images, discours et enjeux de la reconstruction des villes françaises après 1945", cahier n°5, juin 1987, *La reconstruction des villes françaises 1940-1954 .Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997. Voir aussi les textes de "Quels dess(e)ins pour les villes? De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux guerres", *Dossiers des séminaires TTS*, Ministère de l'Equipement, n°20/21, octobre 1992 et, "Villes réfléchies. Histoire et actualité des cultures professionnelles dans l'urbanisme", *Dossiers des séminaires TTS* n°11/12, mars 1990.