



**HAL**  
open science

# Architecture et politique sociale : Europe - États-Unis, 1914-1925

Susanna Magri, Christian Topalov, Elizabeth Lebas

► **To cite this version:**

Susanna Magri, Christian Topalov, Elizabeth Lebas. Architecture et politique sociale : Europe - États-Unis, 1914-1925. [Rapport de recherche] 0413/87, Centre de sociologie urbaine (CSU); Secrétariat de la recherche architecturale (SRA). 1987. hal-03091010

**HAL Id: hal-03091010**

**<https://hal.science/hal-03091010>**

Submitted on 30 Dec 2020

**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.

ÉCOLE D'ARCHITECTURE  
DE  
PARIS - BELLEVILLE  
78, rue Rébéval  
75019 PARIS  
Tél. : 42.41.33.60  
BIBLIOTHÈQUE

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Chapitre 1. - De la <b>ARCHITECTURE ET POLITIQUE SOCIALE,</b> L'urbanisme en Europe-États Unis, 1914-1925.	1
De la cité-jardin autosuffisante à la banlieue-jardin	3
L'urbanisme ou la ville comme objet de réforme	10
Chapitre 2. - L'urbanisme comme méthode	30
Susanna MAGRI	
Chapitre 3. - La première guerre mondiale et l'histoire pour le logement. Avec la collaboration d'Elizabeth LEBAS	44
Le logement : un problème national	46
Industrialisation	50

CENTRE DE SOCIOLOGIE URBAINE

1987

CORDA413

EA PARIS Belleville



0002919

ÉCOLE D'ARCHITECTURE  
DE  
PARIS - BELLEVILLE  
78, rue Rébéval  
75019 PARIS  
Tél. : 42.41.33.00  
BIBLIOTHÈQUE

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Chapitre 1. - De la <b>ARCHITECTURE ET POLITIQUE SOCIALE,</b> Lournand <b>EUROPE-ETATS UNIS, 1914-1925.</b>	1
De la cité-jardin autosuffisante à la banlieue-jardin	3
L'urbanisme ou la ville comme objet de réforme	10
Chapitre 2. - L'urbanisme comme méthode Susanna MAGRI	30
Chapitre 3. - La première guerre mondiale la reconstruction Avec la collaboration d'Elizabeth LEBAS Christian TOPALOV	44
Le logement un problème national	46
Industrialisme	50

CENTRE DE SOCIOLOGIE URBAINE

1987



**TABLE DES MATIERES**

Pages

<b>Chapitre 1. - De la cité jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur (1905-1925).</b>	1
De la cité-jardin autosuffisante à la banlieue-jardin	3
L'urbanisme ou la ville comme objet de réforme	10
<b>Chapitre 2. - L'urbanisme comme méthode</b>	30
<b>Chapitre 3. - La première guerre mondiale, laboratoire pour la réforme de l'habitat populaire</b>	
Le logement un problème national	44
Industrialisme	46
	50

Cette recherche comparative, qui concerne la France, la Grande Bretagne, l'Italie et les Etats Unis, étudie le rôle de la première guerre mondiale et de ses suites immédiates dans la mise en place des politiques sociales du logement modernes.

On montre d'abord que les développements qui s'observent sous des modalités institutionnelles diverses selon les pays, ont pour base commune un consensus international qui s'établit progressivement au cours des années 1910. Partant de la doctrine et des premières expériences du Garden city movement, les réformateurs reconnaissent peu à peu la réalité de l'expansion des banlieues, et reformulent un projet qui a désormais pour objet la ville dans sa globalité.

On montre ensuite que cette naissance de l'urbanisme implique une redéfinition de la méthode d'une l'action sur l'espace, et en particulier de nouveaux rapports entre l'expert et le politique.

On établit enfin que ce double tournant est étroitement lié au laboratoire que constitue la gestion de la mobilisation industrielle au cours de la première guerre mondiale, en relevant les filiations d'idées, d'institutions et de personnel entre la période de guerre et les années qui la suivent.

(Marché n° 85 01224 00 223 75 01, Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, Direction de l'Architecture, Secrétariat de la Recherche Architecturale).

## CHAPITRE I.- DE LA CITE JARDIN A LA VILLE RATIONALISEE. UN TOURNANT DU PROJET REFORMATEUR (1905-1925).

Le 3 juin 1920 s'ouvre à Londres le Congrès intergouvernemental sur l'habitation et le plan urbain et rural. Convoqué par un influent organisme britannique qui s'était prononcé dès 1917 pour le financement par l'Etat des logements ouvriers, le National housing and town planning council (1), le Congrès rassemble les autorités officielles, notamment les ministres du logement lorsqu'il s'en trouve, et les représentants de diverses forces réformatrices de chaque pays. Son but : déterminer la politique à suivre dans le domaine par les gouvernements. Six jours après c'est chose faite. Les "résolutions" adoptées fixent des objectifs que l'on peut tenir pour représentatifs du consensus minimal réalisé au sein de chaque nation et qui constituent désormais le plus petit dénominateur commun entre les pays qui viennent de gagner la guerre. Ces objectifs sont de trois ordres. Il s'agit, d'abord, de la mise sur pied d'un plan de réforme de l'habitation associant l'Etat, les autorités locales et l'initiative privée : formulation officielle impensable avant guerre, suffisamment vague toutefois pour faire l'accord entre les représentants d'un Lloyd George et ceux d'un Harding. Un programme de construction à long terme est prévu : d'ici vingt ans chaque famille disposera d'un logement suffisant à ses besoins. Les normes de l'habitation "élémentaire" sont : Le présent document constitue le rapport final d'une recherche remise au Secrétariat de la Recherche Architecturale en exécution du programme général de recherche mené par le Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports avec le Ministère de la Recherche et de la Technologie. Les jugements et opinions émis par les responsables de la recherche n'engagent que leurs auteurs.

Le Congrès, pour (Marché n° 85 01224 00 223 75 01, Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, Direction de l'Architecture, Secrétariat de la Recherche Architecturale). les et urbanistes. Un pas, pourtant, est franchi à la sortie de la guerre. Ce que cette manifestation internationale révèle et masque à la fois, est un travail de maturation accompli en un temps record dans chaque pays. Celui-ci prend appui sur l'expérience récente, notamment celle du war housing britannique et américain, mais est surtout stimulé par la prise de conscience de l'urgence des réformes à accomplir pour "reconstruire" un nouvel ordre social. Avec le programme ambitieux que l'on appelle de ses vœux, les formulations se

## CHAPITRE 1.- DE LA CITE JARDIN A LA VILLE RATIONALISEE. UN TOURNANT DU PROJET REFORMATEUR (1905-1925).

Le 3 juin 1920 s'ouvre à Londres le Congrès interallié sur l'habitation et le plan urbain et rural. Convoqué par un influent organisme britannique qui s'était prononcé dès 1917 pour le financement par l'Etat des logements ouvriers, le National housing and town planning council (1), le Congrès rassemble les autorités officielles, notamment les ministres du logement lorsqu'il s'en trouve, et les représentants de diverses forces réformatrices de chaque pays. Son but : déterminer la politique à suivre dans le domaine par les gouvernements. Six jours après c'est chose faite. Les "résolutions" adoptées fixent des objectifs que l'on peut tenir pour représentatifs du consensus minimal réalisé au sein de chaque nation et qui constituent désormais le plus petit dénominateur commun entre les pays qui viennent de gagner la guerre. Ces objectifs sont de trois ordres. Il s'agit, d'abord, de la mise sur pied d'un plan de réforme de l'habitation associant l'Etat, les autorités locales et l'initiative privée : formulation officielle impensable avant guerre, suffisamment vague toutefois pour faire l'accord entre les représentants d'un Lloyd George et ceux d'un Harding. Un programme de construction à long terme est prévu : d'ici vingt ans chaque famille disposera d'un logement suffisant à ses besoins. Les normes de l'habitation "élémentaire" sont fixées dans leur principe : surface minimum du logement, que la législation rendra obligatoire, nombre de chambres à coucher selon la composition de la famille, normes d'équipement sanitaire. En même temps, le type d'habitat et l'environnement urbain sont définis : des quartiers nouveaux à basse densité dont le modèle est la cité-jardin ; des industries installées dans la périphérie des villes ; une planification de l'extension urbaine fondée sur les données de "la science urbaniste moderne" (2).

Le Congrès, pour l'essentiel, n'innove pas. Les principes qui président au projet d'un habitat populaire nouveau résument l'acquis d'au moins vingt ans d'efforts de toute une pléiade de réformateurs - hygiénistes, gestionnaires municipaux, techniciens, architectes et urbanistes. Un pas, pourtant, est franchi à la sortie de la guerre. Ce que cette manifestation internationale révèle et masque à la fois, est un travail de maturation accompli en un temps record dans chaque pays. Celui-ci prend appui sur l'expérience récente, notamment celle du war housing britannique et américain, mais est surtout stimulé par la prise de conscience de l'urgence des réformes à accomplir pour "reconstruire" un nouvel ordre social. Avec le programme ambitieux que l'on appelle de ses vœux, les formulations se

précisent pour devenir opérationnelles. Des options sont prises, qui écartent ou font passer au second plan tout un éventail de solutions jusque là envisagées ou expérimentées.

Nous voudrions montrer que ce premier après guerre manifeste et accélère un tournant dans le projet réformateur sur l'habitat populaire et la ville. En matière d'histoire des idées, on le sait bien, il n'est pas aisé de faire la part des continuités et celle des ruptures. Néanmoins, ce qui se fait jour peu avant 1910 et prend corps au lendemain de l'armistice dans le discours officiel, parfois dans des institutions et partout dans l'évolution des technologies de l'urbain, c'est bien une vision nouvelle de la tâche réformatrice. Etudiant ici quatre pays (3), nous nous efforcerons d'établir les grandes convergences qui attestent du caractère international de ce tournant, plutôt que de relever les traits distinctifs de chaque expérience. Ces différences entre pays et la question de la comparaison nous semblent pouvoir être abordées autrement que de coutume à partir du constat d'un consensus sur la base duquel se développent les singularités nationales.

Lorsqu'on s'en tient à l'étude du cas français, ou même à celle d'autres expériences européennes, on tient généralement pour essentiel le débat entre les partisans et les adversaires de l'intervention des pouvoirs publics sur la ville. Dans cette perspective, le ralliement de la pensée libérale au principe de l'engagement de l'Etat, malgré les limites qu'elle ne cessera d'y opposer, est considéré comme la manifestation de l'évènement qui marque les deux premières décennies du 20<sup>e</sup> siècle : l'émergence irrépessible de l'Etat providence. La prise en compte de l'expérience américaine invite à remettre en cause ce schéma, et ainsi à reconsidérer l'interprétation habituelle de ce qui se passe en Europe. Elle suggère que l'essentiel n'est pas l'extension des frontières de l'intervention de l'Etat, mais un autre changement plus fondamental, qui se met en oeuvre de part et d'autre de l'Atlantique selon des modalités différentes : la formation d'un consensus très large sur un diagnostic, un projet et une méthode entre les courants réformateurs les plus divers et parfois les plus opposés à propos de mesures particulières. Tous s'accordent sur la nécessité de transformer rationnellement le cadre de vie urbain, de fournir des services jusque là négligés, de créer ainsi, à partir d'une vie quotidienne réformée des masses populaires, un ordre social nouveau. Bref, c'est l'émergence d'une idéologie pratique de la solidarité sociale fondée sur la science, qui implique l'institution de droits et d'obligations aussi bien pour les dominés que pour les dominants.

Il est évident que ce consensus est peut-être encore plus fort pour ceux qui défendent toujours le projet initial de Ebenezer Howard (4). En effet, en

Dès lors la question de l'intervention publique se trouve posée dans des termes nouveaux. L'Etat va inévitablement assumer une fonction active en imposant à la société civile, par la loi et la réglementation, des obligations qui sanctionnent dans le même temps des droits sociaux. Mais la réalisation de ces derniers ne passera pas nécessairement par une prise en charge publique. Aussi, dans le domaine de la politique urbaine, l'on voit partout l'Etat réguler l'action privée : aux Etats Unis comme en Europe, les constructeurs sont en principe astreints au respect des normes de l'hygiène et de la salubrité, puis la totalité des opérateurs urbains aux règles qui ordonnent selon un plan d'ensemble le développement des éléments constitutifs de la ville. Le logement, l'habitat, le cadre de vie tendent ainsi à être soumis à un contrôle qui vise à garantir le droit à la santé et, au-delà, les conditions objectives - c'est-à-dire indépendantes des volontés individuelles - d'une vie "normale". C'est l'instauration de ce principe qui est décisive, même s'il apparaît à beaucoup d'acteurs que l'est autant la substitution partielle, amorcée en Europe, du "service public" à l'offre privée du logement et de certains équipements.

Nous allons voir en effet que le tournant de la pensée réformatrice, commun aux pays étudiés ici quelles que puissent être les divergences et les conflits sur le rôle de l'Etat, consiste en trois évolutions liées entre elles. Tout d'abord, au moment même où l'idée de cité-jardin reçoit une consécration officielle, son contenu se trouve profondément transformé : l'âge des communautés expérimentales auto-suffisantes est révolu, celui de l'aménagement des banlieues résidentielles commence. C'est que, deuxième changement, l'objet de la réforme n'est plus le logement ouvrier seulement, mais la ville dans sa totalité, et notamment son extension. Enfin, à cible nouvelle, méthode nouvelle. Il ne s'agit plus seulement de faire naître les opérateurs qui pourront construire à l'échelle nécessaire les nouveaux quartiers, mais de mettre la science au poste de commande de la gestion du développement urbain. Le politique, sur ce point, résiste : il faut donc le réformer radicalement.

#### **De la Cité-Jardin autosuffisante à la banlieue-jardin.**

Au lendemain de la guerre, apparemment, le modèle de la cité-jardin triomphe. Il s'impose partout, à la fois comme conception de la maison monofamiliale et comme schéma d'opération urbanistique intégrée. Mais cette victoire du Garden city movement est peut être amère pour ceux qui défendent toujours le projet initial de Ebenezer Howard (4). En effet, en

1919, le consensus est clairement établi sur une conviction qui est aussi un renoncement : on ne réalisera pas l'unité spatiale de l'emploi et de la résidence dans le cadre de communautés autosuffisantes à l'écart des grandes cités. Le modèle abandonné s'inscrivait dans une perspective sinon anti urbaine, du moins visant à arrêter la croissance indéfinie des métropoles, et à redistribuer population et activités dans de nouveaux pôles urbains de taille limitée, ceinturés de zones rurales. Désormais, il est clairement admis que les cités nouvelles seront situées dans les banlieues urbaines, et conçues comme un élément d'une réorganisation de celles-ci et de la planification de leur extension future. L'urbanisme naît ainsi des cendres de l'utopie de Howard.

Certes, dès le début du siècle, l'interprétation du projet originel par ses premiers divulgateurs à l'étranger, tel Georges Benoît-Lévy, avait contribué à sa distorsion. La cité-jardin était surtout regardée, en France ou en Italie, comme un habitat périphérique modèle, et notamment une forme idéale de cité ouvrière recommandée au patronat ou aux constructeurs sociaux (5). Mais c'est surtout entre 1910 et 1920, sous l'impact du mouvement pour la planification urbaine, que le schéma primitif se transforme.

L'année 1909 peut être considérée comme le symbole d'un tournant à cet égard. Elle est marquée par une série d'événements qui témoignent de ce que l'idée d'une planification de la croissance urbaine s'est désormais imposée : adoption au Royaume Uni du Housing and Town Planning Act, publication du plan Burnham pour Chicago, première National conference on city planning aux Etats Unis, et en France premières propositions de loi qui aboutiront en 1919 à la loi Cornudet (6).

Les réformateurs prennent donc acte de la réalité de l'urbanisation et, pour l'intégrer à leur projet, sont conduits à reformuler celui-ci. Contrairement aux vœux des anti-urbanistes, les métropoles n'ont pas cessé de s'étendre. Mais désormais l'émigration de l'industrie hors des centres urbains est en cours, parallèlement au peuplement accéléré des banlieues. Cette nouvelle phase de la croissance suburbaine en vient à être regardée comme positive, précisément parce qu'elle s'appuie sur la décentralisation industrielle. Que l'on envisage, comme à New York par exemple, des mesures pour favoriser celle-ci (7), ou que l'on se borne à en prendre acte, la question reste d'organiser le déplacement parallèle de l'habitat en évitant la reproduction des formes néfastes que celui-ci avait connues jusqu'alors. En 1912, Raymond Unwin se réfère encore à l'idéal de

la cité-jardin de Howard, mais pour proposer son adaptation à la perspective ouverte par le Town Planning Act de 1909 : la croissance suburbaine doit être organisée en un réseau de cités "satellites" autour de la ville centre mais bien distinctes de celle-ci, et comprenant des zones résidentielles et des zones industrielles que sépareront des zones d'amples espaces verts. Cependant, l'accent est surtout porté sur la tâche prioritaire qui est d'assurer un autre mode d'expansion résidentielle par un habitat suburbain de faible densité (8).

De fait, alors même que, autour de 1910, l'idée de cité-jardin connaît déjà une très large diffusion, elle tend à se diluer, à se confondre avec la banlieue-jardin. Les urbanistes anglais s'attachent essentiellement à planifier les lotissements résidentiels, et les ensembles réalisés dans le cadre des rares plans d'extension prévus par les municipalités ne présentent, le plus souvent, aucune solution de continuité avec la ville centre (9). Si Letchworth, "la première cité-jardin" commencée en 1903 est localisée à quelque cinquante kilomètres du centre de Londres, Hampstead Garden Suburb, entrepris deux ans plus tard, est bien, comme son nom l'indique, une banlieue. En France et en Italie, la cité-jardin est regardée, par Maurice Dufourmantelle par exemple, comme "mode par excellence de réalisation de l'extension méthodique des villes" ; c'est un quartier de banlieue qui ne comporte guère l'intégration des fonctions productives, quoique celle-ci puisse être souhaitée. La solution représentée par Letchworth est écartée parce qu'elle paraît ne pas répondre aux problèmes urgents, voire être inadaptée aux réalités du pays (10). Aux Etats-Unis, bien que la référence au modèle de la cité-jardin soit peu fréquente chez les partisans du city planning des années 1910, l'orientation dominante converge avec celle que l'on observe en Europe. A New York, la Russell Sage Foundation construit une banlieue modèle, Forest Hill (11). Et lorsque s'amorce la réflexion qui conduira en 1916 au zonage global de la ville, on part de l'idée que la tendance spontanée au déplacement des industries et des populations vers la banlieue doit être encouragée et la résistance des ouvriers à suivre le mouvement, vaincue. La planification empêchera la reproduction des quartiers surencombrés du centre, en assurant la ségrégation des usines et des lotissements résidentiels de faible densité (12).

On avait donc déjà pris acte avant 1914 du phénomène de l'expansion des banlieues. Or, la guerre l'a intensifié. L'industrie de l'armement s'y est développée par des implantations nouvelles et le grossissement des établissements existants. Des villes de moindre importance sont devenues

des pôles industriels, notamment en France où la perte des départements du nord-est dès l'ouverture des hostilités avait fortement joué en ce sens. La reconversion, puis la récession, n'enrayent pas le mouvement. En 1919, au moment où tout renouveau semble exiger un essor sans précédent des industries nationales, les banlieues, espace par excellence de la production de masse mécanisée, sont plus que jamais au centre de l'attention. Ce sont bien elles qu'il faut, d'urgence, "rationaliser".

L'immédiat après-guerre confirme donc et accentue l'évolution engagée quelques dix ans plus tôt : le projet de réforme de l'habitat devient avant tout une réflexion sur la grande ville, indissociable de la pensée planificatrice ; il se réélabore sur la base des impératifs de mise en ordre et d'orientation de la croissance périphérique. Cette nouvelle perspective entraîne un double changement. D'une part, l'idéal incarné au tout début du siècle par le Garden city movement s'efface ; de l'autre, l'intervention sur les quartiers insalubres n'est plus la première urgence et se trouve subordonnée aux projets concernant la périphérie.

Les tenants de la définition originelle de la cité-jardin ont d'ailleurs, au lendemain de la guerre, une claire conscience de ce que leurs objectifs essentiels ont été abandonnés par ceux qui prétendent s'y référer. En mars 1922, Sir Theodore Chambers et C.B. Purdom rappellent la doctrine au congrès de l'International garden cities and town planning association : une cité-jardin doit être une ville indépendante, comprenant des industries, une activité agricole, et toutes les catégories de population ; elle doit être planifiée globalement et son assise foncière actuelle et future contrôlée. "Rien ne peut être correctement appelé cité-jardin qui ne réalise pas toutes ces conditions" (13).

Ces gardiens de l'orthodoxie trouvent aux Etats-Unis des disciples, qui se battent alors eux aussi à contre courant. A partir de 1915, ils avaient divulgué l'expérience anglaise et milité pour que ses principes président à la réalisation des villages ouvriers modèles du war housing, à l'exemple des cités construites par Unwin pour le compte du Ministère de l'armement britannique. Clarence Stein représente ce courant dans la Reconstruction commission de l'Etat de New York, dont le rapport de 1920 réaffirme que "la cité-jardin n'est pas une banlieue d'une ville existante. C'est une communauté autonome" (14). Regroupés en 1923 dans la Regional planning association of America, Stein, Ackerman, Henri Wright, Mumford défendent le projet d'unités urbaines autosuffisantes comme solution alternative à l'expansion suburbaine indéfinie des "villes dinosaures" (15).

Cette position reste toutefois théorique et minoritaire. Ses tenants eux-mêmes, lorsqu'ils passent aux réalisations dans la seconde moitié des années vingt, construisent des banlieues jardin, Sunnyside et Radburn, pour la City housing corporation de New York. Ils rejoignent ainsi dans la pratique le point de vue de leurs adversaires du Committee for the regional plan of New York and its environs. Comme la plupart de ceux qui se mettent alors en place dans les grandes villes américaines, cet organisme privé émane directement des milieux financiers et entend rationaliser une croissance métropolitaine qu'il considère comme inévitable et positive. Dans ce contexte, les espaces résidentiels nouveaux sont conçus d'emblée comme des banlieues. Il est significatif que cette perspective soit désormais adoptée par le prestigieux président du comité, Thomas Adams, jadis collaborateur direct de Howard, et Mumford est fondé, de son point de vue, à crier à la trahison (16). La problématique d'une planification régionale dans une perspective véritablement décentralisatrice s'est donc effacée dans l'immédiat après-guerre, quel que soit le pays considéré. Elle reviendra sur le devant de la scène plus tard, dans les années trente : pour le moment le plan, s'il déborde la zone déjà urbanisée, coïncide encore avec l'aire d'expansion de la métropole.

En Europe, ce tournant de la pensée réformatrice s'inscrit sur le terrain dès la fin des hostilités. L'urgence de construire conduit les autorités locales à réaliser des ensembles résidentiels périphériques, souvent en bordure des villes, au gré des disponibilités foncières immédiates. Le London county council, pour mener à bien son programme de construction de vingt neuf mille logements en cinq ans, décide de compléter trois cottage estates commencés avant 1914 et d'en entreprendre trois nouveaux, dont le gigantesque Becontree, où vingt mille logements sont prévus, est le plus éloigné de la ville. Situé dans la banlieue est, il devait accueillir la population des zones surpeuplées du nord-est londonien. Celle-ci aurait gardé ses anciens lieux de travail, les déplacements quotidiens vers Londres étant assurés par une ligne de transport rapide. En 1919, la municipalité socialiste de Milan décide de bâtir, dans les quartiers périphériques de la commune, quatre "villages-jardins" comprenant ensemble six cent quinze logements. L'Istituto autonomo per le case popolari de la ville achève l'opération en un an, tandis qu'un nouveau domaine plus vaste, San Siro, est acquis dans la périphérie ouest pour l'aménagement d'un "village" supplémentaire. Le programme "réaliste" défini en 1919 par Henri Sellier pour l'Office public d'habitations à bon marché de la Seine prévoit plusieurs "cités-jardin" de banlieue, assurées d'une liaison rapide avec Paris. Les premières commencent à être édifiées

en 1921, grâce aux terrains acquis par l'Office à partir de 1917 (17). Bref, ce sont partout des lotissements modèle par leur faible densité, étroitement dépendants de la ville centre, insérés dans les mailles du tissu suburbain.

Voilà pour les réalisations effectives. Les projets conçus au lendemain de la guerre et dans la première moitié des années vingt envisageaient cependant un aménagement différent. Les nouvelles unités résidentielles, de taille plus importante, devaient être plus éloignées de la ville et séparées de celle-ci par des espaces verts. Elles devaient être autonomes, mais insérées dans l'agglomération dont l'unité aurait été maintenue, voire renforcée par un réseau de transports que structureraient les grands axes reliant les cités nouvelles à la ville centre. C'est l'idée de satellite towns, que Unwin avait énoncée avant la guerre et qu'il propose maintenant à nouveau, en particulier pour Londres (18). Compromis entre l'idéal initial de la cité-jardin et la réalité de l'expansion suburbaine, la ville satellite reste un modèle qui continue à organiser les projets, bien qu'elle soit mise entre parenthèses dans la pratique lors de la "reconstruction". Le gouvernement britannique en adopte le principe dès 1919, et les municipalités sont invitées à mettre en oeuvre sous cette forme le programme national de logements subventionnés par l'Etat prévu par la loi Addison. Peu d'opérations de ce type, toutefois, voient le jour. Becontree aurait dû être une première ébauche, mais des réalisations semblables, tôt envisagées par Londres et Manchester ne pourront être menées à bien avant la fin de la décennie. Le Conseil général de la Seine précise à partir de 1922 le projet de cités-jardin formulé par Sellier trois ans plus tôt, il en développe la logique, en prévoyant des cités de très grande dimension placées sur de nouvelles lignes de transport en commun qui traverseraient la capitale ; leur création irait de pair avec le renforcement de l'infrastructure industrielle et commerciale du département. Le nouveau "plan régulateur" de Milan, décidé en 1923 par la municipalité désormais dominée par le parti fasciste, propose de réorganiser la zone périphérique, élargie maintenant aux onze communes suburbaines annexées, en une série de "villages satellites" environnés de "zones libres rurales" et reliés entre eux et à la ville centre, par "quelques grandes artères" (19). La modification est certes importante, mais elle n'est pas essentielle. Les cités satellites ne sont qu'une variante d'un même projet : comme les banlieues-jardins, elles sont des espaces mono-fonctionnels, les zones résidentielles prévues par les plans d'extension.

En même temps qu'ils reconsidèrent leur conception des cités

nouvelles, les professionnels de la réforme urbaine opèrent au lendemain de la guerre un second tournant, plus conjoncturel celui-là : c'est l'armistice dans la guerre au taudis. Ce dernier thème en effet passe au second plan à un moment où la démarche planificatrice est centrée sur le problème de la croissance urbaine et les feux de l'actualité braqués sur la pénurie de logements. Le changement est sensible, et marquera toutes les années 1920, au désespoir des travailleurs sociaux qui, telle Edith Abbott en 1936 à Chicago, observent que la construction neuve ne résoud en rien les problèmes des taudis du vieux centre (20). Sans doute, la question cruciale de l'habitat surpeuplé et insalubre intra-muros n'est pas négligée pour autant. Elle est en effet inscrite dans l'idée même de l'organisation de l'espace résidentiel périphérique, celle-ci étant toujours pensée comme solution à l'encombrement du centre : les nouveaux quartiers décentralisés ont pour fonction de rendre possible la disparition des anciens, dont ils représentent l'alternative. Mais le changement de l'approche des problèmes de la ville existante, qui consiste à les reconsidérer à partir de la périphérie, entraîne un renversement des priorités. La construction devient plus urgente que la démolition, l'aménagement des zones de développement de l'habitat prend le pas sur l'assainissement des quartiers insalubres.

Cependant, au niveau local, parfois avant même la fin de la guerre, des plans concernant les quartiers insalubres sont élaborés ou remis à l'étude, voire des programmes de travaux envisagés. Mais les opérations ne seront pas engagées, ou alors à une échelle très limitée en comparaison des réalisations dans le domaine de la construction.

Ainsi, le London county council décide, en 1919 de poursuivre la politique de suppression des slums mise en oeuvre à grande échelle avant 1914. Il programme la démolition des îlots les plus insalubres et la reconstruction de dix mille logements sur les mêmes emplacements, tout en obtenant de pouvoir diriger la population délogée vers les quartiers suburbains qu'il prévoit de construire. Bien que ces travaux bénéficient, eux aussi, des subventions instituées par les Housing Acts de 1919 et 1923, les réalisations restent négligeables tout au long des années vingt, comme l'attestent à la fois le montant des dépenses engagées par le Conseil au titre des clearance schemes et le nombre des logements reconstruits, dont la part dans les réalisations de la municipalité n'est que de 7 % entre 1919 et 1930, contre 35 % dans les six années suivantes (21).

Le Conseil municipal de Paris remet lui aussi à l'ordre du jour, en 1919, la démolition des îlots insalubres, dont le principe avait été arrêté en 1906. Mais la décision est ajournée et une nouvelle enquête ouverte qui porte de six à dix sept le nombre des îlots, où l'on compte désormais près de cent quatre vingt dix mille personnes. L'intervention est réenvisagée en 1923, mais elle reste longtemps entravée, tant par l'inadéquation du dispositif légal d'expropriation que par la réticence de l'autorité locale à aggraver, en l'absence d'une solution de relogement, la pénurie de logements à petits loyers que connaît la capitale (22). Le Conseil municipal de Rome crée, dès 1916, une commission pour l'étude du risanamento edilizio du quartier Rinascimento, dans le cadre de la révision, pour le centre de la ville, du "plan régulateur" adopté en 1909. Deux ans plus tard, un plan de réaménagement est présenté par l'architecte le plus influent de la ville, Gustavo Giovannoni. Celui-ci prévoit de désencombrer le quartier, de dégager les constructions anciennes en éliminant les plus récentes, celles justement qui ont permis aux couches populaires de s'approprier cet espace central. Aussi Giovannoni recommande à la municipalité "la création dans la zone suburbaine d'au moins une cité-jardin d'habitations ouvrières vaste, peuplée et belle" qui accueillerait "les classes pauvres au fur et à mesure que la renaissance du vieux quartier en diminue la densité, change la destination et la catégorie des logements" (23). Dans les villes américaines, ce sont les premiers plans régionaux qui envisagent la décongestion des quartiers industriels et peuplés du centre. Celui qu'élabore le Committee of the regional plan of New York and its environs à partir de 1922, propose le remplacement des taudis de Manhattan par des parcs urbains, ce qui conduirait au déplacement de la population dans les nouvelles zones résidentielles de la périphérie. Les orientations décentralisatrices du Committee, bien que celui-ci n'ait aucun pouvoir légal, guideront la politique urbaine à New York, mais elles ne se concrétiseront pas dans des travaux de démolition et d'aménagement de parcs avant le New Deal (24). Aux Etats Unis comme en Europe, les opérations de grande envergure visant à la transformation du tissu ancien restent donc pour le moment à l'état de projet. Il faut attendre les années trente pour les voir s'engager, sous l'impulsion des gouvernements nationaux.

### **L'urbanisme, ou la ville comme objet de réforme**

Une époque est donc révolue, celle où la réforme de l'habitat populaire était pensée dans les limites d'une opération isolée. Elle s'inscrit

désormais dans un champ d'intervention plus vaste, qui embrasse tout le système urbain, dont le quartier d'habitation est seulement un élément. La guerre marque bien, à cet égard, un point de non retour. La certitude est acquise que l'efficacité d'une réforme partielle, quelle qu'elle soit, a pour condition la prise en compte de la totalité du "corps" urbain, des relations d'interdépendance qui en sont constitutives. Aussi, le projet sur la ville devient le complément indispensable, voire le préalable, de tout projet particulier. Il précise la place respective de chaque composante dans l'ensemble urbain et leur mode d'agencement. Il se concrétise dans le plan, et particulièrement dans le plan d'extension, instrument que le législateur en Europe met entre les mains des autorités locales au plus tard en 1919.

Cette perspective globalisante qu'inaugure l'urbanisme trouve sa source et son langage dans plusieurs courants d'idées qui tantôt, se distinguent, tantôt s'entremêlent et dont l'importance relative semble varier dans chacun des champs nationaux. Le plus marquant avant guerre est la théorie de la ville comme "organisme" à la fois physique et social. Cadre matériel et vie individuelle et collective sont indissociables : la ville est définie par leur interdépendance. Cet organicisme rejoint sur le point un courant plus ancien, l'environnementalisme des hygiénistes et, un peu plus tard, des sociologues, qui postule une influence déterminante du milieu physique sur les comportements. Dans les années dix et plus encore au lendemain de la guerre, une troisième dimension vient au premier plan : la ville regardée comme un système productif. Les parties constitutives du tout sont solidaires comme les organes du corps humain, mais aussi comme les opérations de production dans une usine taylorisée. Tous ces courants convergent bientôt sur une orientation essentielle du projet que partagent largement réformateurs et urbanistes issus de diverses traditions : la nécessaire séparation spatiale des fonctions urbaines.

Avant de revenir plus longuement sur chacun des fils de cet écheveau, il nous faut noter que cette théorisation nouvelle de la ville va de pair avec un recul des idéologies anti-urbaines. On l'observe dès avant la guerre, plus encore au lendemain de la Victoire, dans une conjoncture où triomphe l'industrialisme.

Sans doute, la peur ancienne et la haine de la ville restent un trait constant des idéologies conservatrices (25). Mais la démarche des planificateurs ne pouvait manquer de se fonder sur une appréciation positive du phénomène urbain : leur projet, en effet, n'est plus d'arrêter la croissance périphérique mais d'en organiser le cours. La ville cesse, de

fait, d'être tenue pour un "mal" en soi. On reconnaît son développement comme inéluctable, on propose d'en libérer les potentialités. Cette prise de position comporte bien entendu une critique sévère de l'urbanisation incontrôlée qui a abouti aux multiples tares unanimement dénoncées : encombrement, insalubrité, surpeuplement, laideur. Les planificateurs rejoignent en ce constat les pourfendeurs de la ville, mais s'en séparent aussitôt pour considérer que ces défauts peuvent et doivent être corrigés. "La ville tentaculaire est un fait" : ce mot d'Henri Sellier résume l'attitude dominante à partir des années dix. La métaphore n'a plus une fonction de rejet et lorsqu'elle est encore évoquée, par les libéraux Honoré Cornudet et Georges Risler ou par le socialiste milanais Alessandro Schiavi, elle sert plutôt de repoussoir, ne soulignant que mieux la nécessité de la thérapeutique préventive dont le plan urbain est devenu le synonyme (26).

C'est d'abord le réalisme que l'on oppose aux nostalgiques de l'époque pré-urbaine, aux "apôtres du retour à la terre", comme les nomme Sellier ou comme se nomme lui-même un William E. Smythe en Californie : la formation et la croissance des villes sont des faits inévitables, attestés par les chiffres. "On peut craindre, écrit Patrick Abercrombie en se référant au projet de Howard, qu'il soit hors de portée humaine d'empêcher la croissance continue des villes existantes" (27). Celle-ci n'est pas l'effet du hasard, mais la résultante de lois économiques. Mouvement de l'industrie et mouvement de la population se conjuguent pour aboutir à la concentration urbaine. L'argument s'impose aux Etats Unis comme en Europe. Il est utilisé notamment pour critiquer les "programmes utopiques" des partisans des colonies agricoles et autres camps de travail pour les habitants des slums, tels Alfred Marshall et Sydney Webb en Grande Bretagne et O.F. Lewis de la Charity organization society à New York (28). Les observateurs attribuent à la même cause l'éclipse du "Back-to-the-land movement" américain au cours des années dix (29). Déjà en 1899, Adna Weber, universitaire allemand devenu américain, avait soutenu qu'il était impossible d'imposer à l'industrie sa localisation et d'aller à l'encontre de la nécessité pour les ouvriers de s'établir à sa proximité. Aussi ne pouvait-on remédier au surpeuplement que par le biais de moyens de transport rapides, assurant une faible distance-temps entre le lieu de travail et la résidence déplacée à la périphérie. Une dizaine d'années plus tard, les avis vont massivement dans le même sens. Edward Pratt, le rédacteur de l'enquête de 1907 sur la "congestion de la population" à New York, tient, sur le cas de cette ville, le raisonnement qu'un Sellier généralise aux pays de "régime capitaliste" : l'emploi, en particulier l'emploi industriel, y attire irrésistiblement la population ; le flux peut

être canalisé vers la banlieue hygiéniquement et rationnellement aménagée, il ne peut guère être contrarié. En Italie, Schiavi reprend la même analyse en s'appuyant sur les travaux de Giorgio Mortara, qui sont parmi les premières et les plus importantes études statistiques de la croissance urbaine dans ce pays (30).

Mais chez ces auteurs et bien d'autres, le propos va au-delà du simple constat : la ville n'est pas seulement une réalité économique qu'il serait vain de nier, elle est aussi un fait de civilisation, un "agent de progrès". L'architecte Pierre Bourdeix, à qui le mot appartient, résume : "Nous savons, en effet, que les villes ont provoqué la création de l'outillage économique des peuples modernes, ainsi que l'essor du commerce et de l'industrie. Elles ont accru la richesse publique, le bien-être et elles ont été le foyer de l'émancipation intellectuelle et sociale". Leur "rôle social" conclut Sellier, ne saurait être "entravé" ; l'on doit, tout au contraire, les "utiliser pour le mieux être des hommes de notre temps" (31).

De tous ces mérites, pourtant, on met désormais particulièrement en avant ceux qui se rapportent à l'activité économique. Tout progrès social semble en effet dépendre de la croissance industrielle, à laquelle la modernisation taylorienne promet un avenir illimité. Cette conviction domine sans conteste après la guerre ; le thème de la ville productive s'amplifie et en même temps se précise. L'objectif poursuivi hier dans l'industrie de l'armement, l'augmentation de la productivité du travail, reste primordial au lendemain de la Victoire. On admet désormais, y compris dans des sphères patronales, qu'il ne pourra être atteint et maintenu sans l'amélioration des conditions de vie des ouvriers. Avec beaucoup d'autres, Clarence Stein note en 1918 à quel point la guerre montre que "la force économique d'une nation dépend moins de ses ressources matérielles que du bien être physique et moral de ses travailleurs". Et un autre architecte progressiste américain, Charles H. Whitaker tire deux ans plus tard la même leçon de l'expérience : "Lorsque l'existence nationale était en jeu et qu'un ennemi extrêmement organisé nous prenait à la gorge, la relation entre de bons logements, un environnement décent et les quantités produites a été clairement établie et est devenue visible à l'oeil nu même pour l'industriel le plus conservateur" (32). La ville réunit les conditions et de la productivité et du bien être des producteurs. Son développement rationalisé semble ouvrir la perspective d'un essor à la fois de l'industrie et de la consommation. Albert Thomas et Louis Loucheur, les deux ministres successifs de l'armement en France, s'opposent au sortir de la guerre sur les principes

fondamentaux de la conduite de l'économie nationale, mais se rejoint pour préconiser un développement bien ordonné des banlieues, une politique de transports collectifs et de cités-jardin pour les ouvriers, conditions d'un effort productif soutenu. C'est au prix de l'aménagement rationnel du cadre de vie, précise le premier, qu'une plus grande intensité du travail viendra compenser la réduction de sa durée obtenue avec la journée de huit heures (33). La concentration urbaine, confirme Bourdeix, démultiplicateur de l'énergie humaine par le simple fait de l'activité collective, peut seule favoriser "l'efficacité du travail, son rendement et son perfectionnement". Et les auteurs du Regional plan of New York professent que "l'un des aspects de la métropole est d'être essentiellement une pièce d'une machine économique, en compétition avec d'autres machines métropolitaines". Par conséquent "l'espace de New York et de ses environs peut être regardé comme le sol d'une usine. La planification régionale détermine le meilleur usage de ce sol" (34). Facteur de gains continus de productivité et de l'élévation du niveau de vie, la ville rationalisée promet décidément un progrès indéfini.

Réhabiliter le fait urbain, c'est donc déjà énoncer une finalité et annoncer un projet de transformation. C'est en effet sur une visée toute pragmatique que se fonde la posture nouvelle des réformateurs face à leur objet. L'analyse sur laquelle elle prend appui développe une conception de la ville comme organisme vivant, c'est-à-dire propre à fournir au dessein planificateur sa raison d'être, en même temps qu'un principe d'organisation.

Les théorisations organicistes de la ville avaient fait leur apparition au début du siècle en Europe, au confluent de diverses disciplines, l'histoire, la sociologie et la géographie humaine naissante. Elaborées par Patrick Geddes en Grande Bretagne, par Marcel Poète en France, elles contribuent à ancrer l'idée de la nature éminemment sociale de l'organisme urbain. Formé à l'école du biologiste évolutionniste T.H. Huxley, mais influencé par la pensée de Le Play, Geddes combat l'idée d'un dualisme du milieu et du vivant, du substrat matériel et du groupe humain, pour affirmer au contraire leur interpénétration. La ville est, à ses yeux, "la communauté en tant qu'entité incorporant des structures et des fonctions matérielles et immatérielles" (35). Historien, lié à l'école de Vidal de la Blache, Poète ne la conçoit pas autrement. Elle ne saurait être réduite, dit-il, "aux pleins et aux vides qu'elle découpe sur le sol", alors que les phénomènes humains en sont constitutifs : "la ville est un fait d'âmes". Aussi, est-il nécessaire pour la connaître et la comprendre, en vue d'agir

sur elle, de combiner l'observation de la vie sociale, l'étude géographique, économique, historique, dans ce que Poëte appelle une "science des villes" et Geddes "civics" (36).

Cadre bâti et collectivité évoluent donc ensemble dans une complète interdépendance. Ces théoriciens de l'urbanisme rencontrent ici le postulat hygiéniste qui articule déterminisme sociologique et morphologique dans l'étiologie des maladies contagieuses : le fait de l'agglomération et l'insalubrité se combinent pour provoquer la morbidité (37). Mais leur thèse a une portée autrement plus vaste, car, ne s'arrêtant pas à une question particulière - fût-ce celle, aux implications fort étendues, de la santé - elle fait dépendre de l'organisation urbaine dans son ensemble l'état de la société sous tous ses aspects.

En proposant à la sociologie de transformer son objet, de considérer non plus la collectivité dans la ville, mais l'unité organique que l'une et l'autre constituent, Geddes ouvrait la voie à la recherche systématique des déterminations réciproques entre groupe social et milieu urbain. Les grandes enquêtes de la fin du 19<sup>e</sup> siècle et de la première décennie du 20<sup>e</sup>, comme celles de Booth à Londres, de Rowntree à York ou de la Russell Sage foundation à Pittsburg constituent des précédents exemplaires, mais il leur manque encore le cadre conceptuel global que requiert une "science". Ce pas sera franchi avec l'apparition de l'écologie urbaine, discipline nouvelle qui naît à partir de 1916 dans le département de sociologie de l'Université de Chicago, avec Ernest W. Burgess, Robert E. Park et Ellsworth Faris (38). Le postulat sur lequel se fondent leurs recherches est que les comportements sont modifiables. Il s'agit d'étudier comment : "La sociologie, affirment Park et Burgess dans leur manuel de 1921, semble maintenant (...) être en train de devenir, d'une manière ou d'une autre, une science expérimentale. Elle en sera une dès qu'elle pourra formuler les problèmes qui se posent d'une façon telle que les résultats obtenus dans un cas pourront démontrer ce qui peut et doit être fait dans un autre" (39). De même que Geddes affirme que les "dégénérés" ne sont que des "affaiblis" par le milieu dégradé dans lequel ils vivent, de même on découvre à Chicago que les tares des habitants des slums ne sont pas de nature génétique, mais le produit de la "désorganisation sociale" (40). La visée "éducative" propre aux réformateurs sociaux s'en trouve affermie, en même temps que son champ s'élargit. On ne transformera pas les pratiques individuelles et sociales par une action partielle, fût-ce le corps-à-corps disciplinaire quotidien de la "philanthropie scientifique" devenue "social work", mais par la pédagogie concrète des nouvelles

conditions de vie urbaines qui permettront que la collectivité elle-même s'engage dans la voie de l'amélioration.

Dans ce jeu des influences réciproques, pratiquer des découpages nets, compartimenter l'intervention, serait manquer le but. L'idée-force de la nature organique et sociale de la ville débouche bien sur la perspective planificatrice par laquelle il est possible d'atteindre le plein rendement des vertus de la concentration urbaine. La démarche vise à la fois l'environnement et la société elle-même. En témoigne la notion fondatrice du city planning américain formulée en 1910 par l'urbaniste Frederick L. Olmsted : "Tout esprit doué d'une imagination suffisante pour la saisir doit être stimulé par cette conception de la grande ville comme un unique et vaste organisme social dont le bien-être est en partie déterminé par l'action des gens qui le composent aujourd'hui, et donc par l'intelligence et la bonne volonté collectives qui contrôlent ces actions" (41). Dans cet organisme, tout se tient. Le courant désormais dominant chez les réformateurs de l'habitat l'a bien compris. Henri Sellier symbolise, sans doute mieux que tout autre, la synthèse qui s'opère, dans une pensée pragmatique, entre les différentes questions urbaines qui étaient, auparavant, envisagées séparément. "La ville (...) et les conditions de logement, affirme-t-il, ont une influence décisive sur la moralité et l'éducation du peuple". Or, les secondes dépendent de la première, dans leur évolution et dans leurs effets sur les comportements et les aspirations. Aussi, "il ne servira à rien de bâtir des maisons gaies et salubres si on laisse dans le même état le milieu où on les élève ; elles se contamineront, et c'est la raison pour laquelle toute action locale est tout à fait insuffisante (...) pour notre banlieue, c'est la Ville qu'il faut bâtir avant de bâtir les maisons" (42). C'est aussi bien la position de la "constructive housing reform", qui, aux Etats-Unis dans les années dix, commence à prendre le pas sur la vision purement hygiéniste et réglementaire auparavant dominante (43).

A l'étroitesse des perspectives sectorielles est opposé le champ d'une action qui les englobe et que fonde la solidarité entre chaque composante de l'environnement physique, chaque domaine et presque chaque séquence des pratiques individuelles et sociales. La représentation de la ville comme "corps", propre à l'urbanisme naissant, est plus qu'une métaphore. Il s'agit bien, par delà les murs, de réorganiser le corps social, dans un but de rationalisation et d'unification. Sur ce point convergent ceux qui ne se préoccupent pas de modifier la structure sociale inégalitaire et ceux qui militent pour des changements plus radicaux et pour un nouvel ordre

industriel. D'autre part, l'image organiciste évoque, par analogie avec l'objet de la pratique médicale, la vanité et même le "danger" - comme le dit Abercrombie - de toute "thérapeutique" partielle qui ne soit fondée sur un "diagnostic" d'ensemble, sur "la connaissance des relations réciproques entre les différents organes du corps" (44). Est donc nécessaire une politique urbaine coordinatrice des actions sectorielles, informée par une analyse multidimensionnelle à la fois détaillée et globale.

Cette analyse n'est guère abstraite : menée cas par cas, elle doit appréhender la ville dans sa singularité et conduire à l'élaboration d'un projet de transformation qui en préserve la personnalité. Elle a cependant pour objectif premier de définir les principes directeurs de l'action, toujours valables par delà la diversité de son objet. Le rôle fondamental de la "science" des villes est en effet de dégager des lois dont la connaissance permet à l'urbaniste d'établir les lignes de force de son projet. Les théorisations organicistes débouchent à cet égard sur une conclusion essentielle : la séparation spatiale des fonctions urbaines. Or c'est là un principe d'organisation auquel aboutissent de tout autres approches, et notamment la conception de la City Efficient.

Le thème de la ville "fonctionnelle" émerge dans tous les pays au cours des années dix, dans la période d'institutionnalisation de l'urbanisme comme discipline, pratique et profession nouvelles. Hygiène et esthétique ne sont plus les voies uniques du renouveau. Le regard positif porté sur le rôle économique de la ville implique de rechercher le mode d'agencement de ses composantes propre à le faire jouer à plein. La tâche de l'urbaniste, sa compétence spécifique, consistent précisément à la découvrir, puis à opérer la synthèse entre ces trois "moyens de perfectionnement" de la ville : "beauty, health and convenience" selon les mots d'Abercrombie (45).

Ces différents thèmes, dont on vient de montrer les convergences au-delà des particularités d'école, se retrouvent avec des variétés d'accent dans les quatre pays étudiés ici.

L'évolutionnisme organiciste domine largement en France et en Grande Bretagne. Les architectes groupés au Musée social dans la Société française des urbanistes, et dans le Town planning institute, fondés l'une et l'autre en 1913, fixent la doctrine officielle de l'urbanisme dans chacun des deux pays. Leurs chefs de file se sont affirmés, en Grande Bretagne comme architectes-urbanistes du mouvement des cités-jardin, en France comme auteurs de projets pour la capitale, de plans d'urbanisme aux

colonies, et particulièrement au Maroc (46) et, pour la plupart d'entre eux, de plans de villes étrangères qui leur ont valu les premiers prix de concours internationaux. Ils sont les initiateurs de l'enseignement de l'urbanisme et consolident leur autorité en tant qu'experts consultés par les gouvernements et souvent appelés à occuper des charges de premier plan dans la haute administration.

Parmi les britanniques : Thomas Adams, Raymond Unwin travaillent ensemble à la réalisation de Letchworth, puis, séparément, à celle des premières banlieues-jardin. Le second succède au premier, en 1914, à la direction des services d'urbanisme du Local government board, et, en 1915, à la présidence du Town planning institute. Adams poursuivra sa carrière aux Etats Unis où l'on a déjà noté qu'il dirigera, à partir de 1922, le Committee of the regional plan of New York and its environs. Unwin, en revanche, développera son activité au sein de l'appareil gouvernemental, suivi en cela par George Pepler. Ils réalisent tous deux les cités du munition housing, l'un pour le compte du Ministère de l'armement, l'autre du Local government board. Ils se retrouveront en 1919 au Ministère de la santé nouvellement créé, où Unwin est chargé de superviser l'exécution du programme national de logements qu'il a lui-même conçu en 1917, Pepler y étant, de son côté, responsable de la planification régionale. Abercrombie s'affirmera comme spécialiste de celle-ci au cours de l'entre-deux-guerres, après avoir joué un rôle important pour la formation de la nouvelle discipline et pratique professionnelle, en tant qu'enseignant de civic design au Département de Town planning and civic art de l'Université de Liverpool et directeur de la Town Planning Review dès leur création en 1909 (47).

En France, Louis Bonnier, Léon Jaussely, Donat-Alfred Agache, Marcel Auburtin, sont parmi les architectes les plus actifs au cours de la période. Inspecteur général des services techniques d'architecture et d'esthétique de la préfecture de la Seine, Bonnier travaille en 1911-1913 au premier plan d'extension de la capitale et sera, en 1919, à la tête de la Direction de l'extension créée à l'instigation de Sellier. Agache, Jaussely, Auburtin sont tous trois consacrés comme urbanistes à l'étranger. Membres, comme Bonnier, de la Section d'hygiène urbaine et rurale du Musée social, ils sont parmi les fondateurs de la Société française des urbanistes, dont Agache est dès 1913 le secrétaire général, Auburtin et Jaussely les présidents successifs après Eugène Hénard. Ils participent au travail d'élaboration des projets législatifs en matière de planification, puis, à partir de 1915 préparent la reconstruction des villes détruites, proposant des réformes

de l'organisation administrative, dessinant des projets de plans formulant des principes de méthode et de style architectural, animant des expositions, telle la "Cité reconstituée" en 1916. Après la guerre, ils prendront part à la reconstruction, en prêtant notamment leur concours à La Renaissance des cités, association prestataire de services pour la planification dans "les régions sinistrées" et établiront, à la demande des municipalités de nombreux plans d'aménagement et d'extension. Dans le même temps, ils développeront les activités d'enseignement et de divulgation de l'urbanisme. Agache inaugure les premières en 1914, par son cours au Collège libre des sciences sociales ; Jaussely sera avec Bonnier au comité de direction de l'École des hautes études urbaines, fondée en 1919, et y enseignera l'"art urbain". Tous collaboreront à la revue La vie urbaine, créée la même année et dont Bonnier sera le co-directeur avec Marcel Poète. Enfin, ce dernier, Jaussely et Auburtin, seront nommés à la Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, dès sa mise en place au Ministère de l'intérieur en vue de "guider" et contrôler l'exécution par les collectivités locales de la loi du 14 mars 1919 (48).

Positivistes, ces urbanistes formulent ce qu'ils tiennent pour la loi maîtresse de l'évolution urbaine et la traduisent en principe de "rationalisation". Cette "loi du progrès, écrit Jaussely, celle de la spécialisation, de la division ou séparation des fonctions, trouve son expression dans l'organisation sociale et économique de la cité et par là dans le plan de ville". Loin de contrarier un ordre naturel, la tâche de l'urbaniste consiste à le suivre, à le perfectionner, à "coordonner et harmoniser", selon l'expression de Geddes, "les diverses activités (qui) se développent de façon cloisonnée". Le souci étant d'adapter la ville aux exigences "modernes", l'industrie fournit le modèle. "Nous devons, confirme Unwin, piloter et orienter notre vie urbaine de façon à tirer le meilleur parti des avantages offerts par la position de la ville, parfaire aussi l'articulation de ses différentes parties, toutes choses jugées si essentielles dans une grande entreprise industrielle moderne" (49).

En Italie, la conception de la ville se transforme au cours de la même décennie, lors des premières élaborations de la notion d'urbanisme. La recherche de critères "rationnels" d'aménagement passe au premier plan, bien que la question de l'expression formelle, artistique, de l'ordre spatial nouveau reste centrale. La référence aux théories et expérimentations britanniques, et notamment à la cité-jardin envisagée comme système d'agencement de la ville adapté au développement moderne, conduit à

adhérer au schéma évolutionniste. C'est le cas du réformateur socialiste Alessandro Schiavi, directeur de l'Istituto autonomo per le case popolari de Milan et, à partir de 1914, conseiller municipal de cette ville. La "spécialisation des fonctions urbaines" qui accompagne le mouvement spontané de décentralisation de la population fonde à ses yeux "une science de la construction des villes qui, cherchant à concilier les critères de l'économie et de l'hygiène avec les exigences incontournables de l'art, crée un type nouveau de cité où les différentes formes d'activité sont nettement séparées". C'est bien là une préfiguration de la ville du futur, qui ne sera plus qu'un "centre commercial et intellectuel" entouré, à perte de vue, de "maisonnettes avec leurs jardins" (50). La "science" dont les architectes Gustavo Giovannoni et Marcello Piacentini saluent l'avènement à l'étranger et qu'ils s'emploient à introduire en Italie est plus vaste que celle-là. Leurs principales sources d'inspiration ne sont pas anglo-saxonnes : le modèle du type urbain "rationnel et beau" est pour eux allemand. L'intervention qu'ils pratiquent et théorisent ne s'applique pas seulement aux "nouveaux quartiers, considérés comme organismes autonomes, petites villes en tant que telles". Elle s'étend à l'agglomération toute entière, et c'est bien celle-ci qu'elle entend rationaliser. Elle prévoit le développement de la ville moderne à côté du noyau ancien et, ayant procédé à la redistribution spatiale des fonctions, s'attache à la coordination de l'ensemble. L'"edilizia cittadina", dont l'enseignement est institué en 1919 et que Piacentini nommera bientôt "urbanistica" est, selon la formule lancée par Giovannoni en 1913, en même temps qu'un "art", une "science" qui dicte une règle d'or : "assigner à chaque zone sa fonction la plus appropriée dans cet organisme complexe qu'est la ville" (51).

L'évolution suivie aux Etats-Unis est très parallèle à celle que l'on observe en Europe. Le thème de l'esthétique urbaine fondée sur l'ordonnancement des bâtiments publics et des parcs, la City Beautiful fait place à celui de la City Efficient, où tous les éléments du cadre urbain concourent à l'efficacité productive et à l'élimination des fléaux sociaux. En 1909 se réunit la première National conference on city planning and the problems of congestion, carrefour des nouveaux professionnels du town planning et des organisations "civiques" locales qui ont entrepris sous la direction des milieux d'affaires de rationaliser les politiques municipales (52). Les figures les plus marquantes parmi ceux-ci sont alors George B. Ford, John Nolen et Frederick L. Olmsted. Ford sera en 1916 l'un des auteurs de la première réglementation globale de zonage à New York, avant de partir pour la France avec l'American industrial commission, qui vient

examiner les conditions de l'aide américaine à la future reconstruction. Il sera consulté par le gouvernement français en 1919-1920 sur les plans de Soissons, de Reims et d'autres villes détruites. Nolen et Olmsted travaillent à des plans de villes dans tous les Etats Unis principalement à la demande des organisations patronales locales, construisent des company towns et, en 1917 et 1918, participent à l'expérience du war housing. La nouvelle profession s'organise en 1917 dans l'American city planning institute. Elle théorise une "ville scientifique" (53), qui doit obéir à la même rationalité que celle qui préside à l'organisation de la production. A chaque partie du territoire urbain doit correspondre une fonction spécialisée et leurs relations seront planifiées à l'échelle de la métropole toute entière. L'instrument essentiel de la planification est le zoning. Né de la bataille des résidents des banlieues privilégiées et des financiers et grands commerçants des centres d'affaires pour se protéger de l'invasion des industries et des ouvriers, il s'appuie bientôt sur des normes scientifiques elles-mêmes justifiées par l'observation des tendances "naturelles" d'évolution des usages du sol que va bientôt théoriser l'école de Chicago (54).

A la fin de la guerre, cette idéologie américaine trouve un terrain favorable de développement en Europe, où l'industrialisme régnant s'applique à l'urbain comme à la production. "La ville, affirme Jaussely, par son organisation, doit donner le meilleur rendement possible tout en limitant l'effort des hommes (...). Il faut mieux produire pour mieux vivre et aussi mieux vivre pour mieux produire, tel est l'axiome du jour dont la réalisation est le problème de la société moderne ; il domine entièrement la vie générale : c'est celui des sociétés et c'est celui des hommes comme des agglomérations". Et il poursuit : "On en est arrivé à considérer l'organisation économique des cités comme une sorte de 'taylorisation' en grand d'un très vaste atelier où, pour des raisons très précises, chaque chose doit avoir une place définie et ne peut être qu'à cette place" (55). Ce constat n'aurait certes pas été démenti par Le Corbusier, qui voit, lui, dans le taylorisme le principe d'un nouvel ordre social, et reproduit dans la "Ville Contemporaine" exposée à Paris au Salon d'automne de 1922, la division socialement hiérarchisée des fonctions propres à la grande entreprise rationalisée (56). Ainsi, cette conception de la ville qui prescrit une stricte division fonctionnelle de l'espace, jette un pont entre l'urbanisme "clinicien" des architectes attachés à conserver à chaque "organisme urbain" son caractère, et celui radicalement "moderniste" dont Le Corbusier se fait le porte-parole (57). Elle est le point commun de modèles proposant des formes d'organisation et d'architecture urbaines

parfois très différentes, voire opposées.

De sorte que l'on voit, partout, l'urbaniste distinguer le centre, les zones industrielles et les zones résidentielles, esquisser une agglomération idéale au noyau central désencombré et rendu aux affaires, au commerce, à l'administration, tandis qu'un réseau étendu de transports rapides et permet d'éloigner à la périphérie les quartiers d'industrie et d'habitation, ces derniers présentant les faibles densités tenues pour condition première de l'hygiène et de la salubrité. Des raisons d'ordre fonctionnel, hygiénique et esthétique sont invoquées pour exclure toute activité productive de l'espace résidentiel quel qu'il soit. L'habitat populaire, organisé sur le modèle de la cité-jardin, est relié par les transports au centre d'affaires, s'il s'agit des couches moyennes, mais, destiné à une population ouvrière, il peut être proche des emplois industriels, séparé d'eux, cependant, par un écran de verdure.

Ce principe d'organisation trouve naturellement dans le zoning son instrument d'application. Avant la guerre, les urbanistes italiens, anglais, français, avaient surtout regardé vers l'Allemagne et les congrès internationaux, celui tenu à Londres en 1910 notamment, avaient beaucoup contribué à faire connaître le zoning pratiqué dans ce pays. Après la guerre on se tourne plutôt vers le modèle américain (58). Aux Etats Unis la première réglementation locale des usages du sol était apparue en 1909 à Los Angeles et l'interdiction d'implanter des industries dans certaines zones résidentielles se répand, généralement sans opposition des tribunaux. C'est en 1916 à New York qu'est édictée pour la première fois une réglementation des usages du sol et des densités pour l'ensemble du territoire municipal (comprehensive zoning) (59). Dans nos trois pays européens, les urbanistes prêchent ces exemples, mais le zoning ne sera véritablement inscrit dans la démarche de la planification que plus tard, vers la fin des années vingt ou dans les années trente. Des progrès, pourtant, sont accomplis en ce sens dès avant la guerre.

La législation relative aux plans urbains offre, en effet, dans chacun des cas, la possibilité de pratiquer le zoning, même si elle ne le prescrit pas. Il s'agit généralement d'une réglementation rudimentaire, parfois plus affinée dans certaines de ses applications. Ainsi en Italie, où les plans d'extension, institués en 1865, prévoient couramment, à partir du début du siècle, les zones à usage exclusif d'habitation et fixent des normes de construction qui aboutissent à une nette différenciation morphologique et sociale de l'espace résidentiel. Les premières zones industrielles sont

planifiées dans les villes du sud, dans le cadre de la politique d'industrialisation de cette partie du pays : à Naples en 1904, à Messine et Reggio Calabria en 1916, à Rome à la même date. L'outil se forge donc progressivement, à partir de la pratique : les expériences permettent l'élaboration de normes qui sont ensuite ratifiées par la réglementation (60). En Grande Bretagne, le Housing and Town Planning Act de 1909, qui instaure les plans d'extension, prévoit un zoning schématique, en accordant aux municipalités le pouvoir d'interdire la construction dans certaines zones, d'en réserver d'autres à l'usage résidentiel, de circonscrire les espaces industriels ou commerciaux. Les applications, qui restent rares, illustrent ce type de zoning : dans le cas exemplaire de Birmingham, le plan d'extension met en oeuvre une spécialisation du sol par grandes zones, sans une diversification poussée des typologies du bâti. Avant comme après la guerre, lorsque la loi Addison de 1919 rend le plan d'extension obligatoire, l'attention du législateur, aussi bien que celle des municipalités, reste centrée sur l'espace résidentiel : des normes précises limitent la densité à la périphérie et fixent les caractéristiques des bâtiments en rapport avec la surface des lotissements (61). En France, les textes législatifs et réglementaires de 1919, relatifs aux "plans d'aménagement, d'embellissement et extension des villes", n'incitent guère explicitement à la pratique du "zonage". Cependant, le "programme de servitudes" prévu est suffisamment large pour ne pas l'exclure, pour permettre en particulier de séparer les quartiers résidentiels des usines, les autorités locales pouvant mettre à profit la récente loi de 1917 sur les établissements insalubres (62). Quoique timidement, la voie est ouverte à l'aménagement de zones mono-fonctionnelles, qu'il s'agisse des espaces verts récréatifs, des services publics, dont le plan d'extension doit prévoir l'emplacement, ou des zones de résidence et notamment des quartiers d'habitations à bon marché (63).

#### Notes du Chapitre 1.

(1). Créé en 1900, sous le nom de National housing reform council, cet organisme qui comptait parmi ses promoteurs W. Thompson, H. Aldridge, J. Nettlefold, et parmi ses membres des trade-unionistes et des parlementaires, avait adopté, dès avant-guerre, des positions favorables à une politique municipale du logement. Donatella CALABI, 1979, Il "male" città : diagnosi e terapia, Roma, Officina Edizioni, 94-95 ; Mark SWENARTON, 1981, Homes fit for heroes, London, Heinemann Educational Books, 68-70.

(2). On trouve le compte rendu du congrès et le texte des résolutions dans : Henri SELLIER, 1921, "Divers aspects de la politique anglaise en matière d'habitation. Le Congrès interallié". La vie urbaine, 7-8, 92-206 ; Augustin REY, 1920, La crise de l'habitation. Le Congrès interallié de Londres. Ses enseignements, Paris, J. Meynal ; Henry R. ALDRIDGE, 1923, The national

housing manual. A guide to national housing policy and administration, London, National housing and town planning council, 491-492 ; La Casa, 1920, "Il Congresso di Londra", 3, maggio-giugno, 81-92.

(3). La France, la Grande Bretagne, l'Italie et les Etats Unis ; il aurait été très pertinent d'étudier aussi le cas allemand: nous n'avons pu le faire.

(4). Ebenezer HOWARD, 1898, Tomorrow: a peaceful path to real reform, réédité en 1902 sous le titre Garden cities of tomorrow, London, Faber and Faber Ltd.

(5). Georges BENOIT-LEYY, 1904, La cité-jardin, Paris, H. Jouve ; Anthony SUTCLIFFE, 1983, "Le contexte urbanistique de l'oeuvre de Sellier : la transcription du modèle anglais de cité-jardin", communication au colloque Banlieue, municipalités, réformisme, 1900-1940, Suresnes, 24-26 novembre, ronéotypé ; Luigi EINAUDI, 1902, "Il problema delle case popolari all'alba del secolo XX", La Riforma sociale, 15 dicembre ; Lanfranco MAROI, 1913, Il problema delle abitazioni popolari nei riguardi sociali e finanziari, Milano, Società editrice libraria, 276-280 ; Antonio TOSI, R. PISONI, 1979, "Il modello abitativo : ideologie alle origini dell'edilizia popolare in Italia", in : A. TOSI (ed.), Ideologie della casa, Milano, Franco Angeli, 100-102.

(6). Signalé par Jean-Pierre GAUDIN, 1985, "La cité reconstituée", Revue Française de Science Politique 35, 1, 99.

(7). NEW YORK CITY COMMISSION ON CONGESTION OF POPULATION, 1911, Report, New York, Lecouver Press Company, 3-48.

(8). Raymond UNWIN, 1912, "The Town extension plan", in P. WATERHOUSE, R. UNWIN, Old towns and new needs. Also the town extension plan (Warburton Lecture, 1912), Manchester, 33-66.

(9). S. Martin GASKELL, 1981, "The suburb salubrious : tow planning in practice", in : Anthony SUTCLIFFE (ed), British town planning : the formative years, Leicester University Press, St Martin Press, 16-61.

(10). Maurice DUFOURMANTELLE, 1916, "Les cités-jardins, leur portée sociale, leur caractère, leur organisation. Rapport à la VIIIe Conférence nationale des Sociétés d'habitations à bon marché tenue à Lyon les 13 et 14 juin", in : G. RISLER, J. DEPINAY, M. DUFOURMANTELLE, La question de la reconstruction des villes et des villages détruits par la guerre, Paris, Société française des habitations à bon marché, 114-116. Henri Sellier précisait ainsi sa position lors de la même conférence : "L'insuffisance de notre concentration industrielle, la faiblesse de notre natalité ne sont évidemment pas un obstacle à l'augmentation des villes existantes, mais elles paraissent de nature à empêcher la création de nouvelles cités. Ce qu'il y a de plus intéressant à puiser pour nous dans l'expérience anglaise, c'est l'extension méthodiques des agglomérations urbaines, par les Faubourgs-jardins". Ibid., 127. L. MAROI, 1913, 276 ; Alessandro SCHIAYI, 1911, Le case a buon mercato e le città giardino, Bologna, Zanichelli ; Carlo CAROZZI, Alberto MIDONI, 1970, L'Italia in formazione, Bari, De Donato, 436-437.

(11). Grosvenor ATTERBURY, 1911, "Forest Hill Gardens : a study and demonstration in town planning and home building undertaken by the Russell Sage foundation at Forest Hills, Long Island", Survey, 25, January 7, 561-570. Atterbury, l'architecte de l'opération, publie aussi

l'année suivante un article sur Forest Hill dans un numéro de Scribner's Magazine (52, 1, July 1912) dont le titre d'ensemble est "The new suburb".

(12). Edward E. PRATT, 1911, Industrial causes of congestion of population in New York City, New York, Columbia University Studies in History, Economics and Public Law, 192-210.

(13). Cité in : Simon PEPPER, 1978, "The garden city legacy", Architectural Review 163, 976, June, 322. C.B. Purdom défend toujours ce point de vue en 1925 dans le numéro de Survey Graphic publié par la Regional planning association of America : C.B. PURDOM, 1925, "New towns for old : garden cities, what they are and how they work", Survey 54, 3, May 1, 169-172.

(14). NEW YORK STATE. RECONSTRUCTION COMMISSION. HOUSING COMMITTEE, 1920, Housing conditions. Report, Albany, March 26, 55.

(15). Clarence S. STEIN, 1925, "Dinosaur cities", Survey 54,3, May 1, 134-136.

(16). Cf. la polémique à propos du Regional plan entre Mumford et Adams dans New Republic en 1932 (documents reproduits in : Carl SUSSMAN (ed), 1976, Planning the fourth migration : the neglected vision of the Regional planning association of America, Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 224-267.

(17). M. SWENARTON, 1981, 164-186; Rosa CHIUMEO, 1972, "Edilizia popolare a Milano tra le due guerre : 1919-1940", in : Dario FRANCHI, Rosa CHIUMEO, Urbanistica a Milano in regime fascista, Firenze, La nuova Italia, 157, 193-195 ; Ginette BATY-TORNIKIAN, 1980, Un projet urbain idéal typique. Agglomération parisienne 1919-1939, Paris, IERAU ; Carlotta SORBA, 1984, "Edilizia popolare nella regione parigina : il caso dell'Office public des habitations à bon marché du département de la Seine (1915-1939)", Storia urbana, 26, gennaio-marzo, 95-97.

(18). Raymond UNWIN, 1921, "Some thoughts on the development of London", in : LONDON SOCIETY, London of the future, under the editorship of Sir Aston Webb, London, 177-192.

(19). M. SWENARTON, 1981, 143 ; Alain COTTEREAU, 1970, "Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne", Sociologie du Travail, 4, octobre-décembre, 376-378 ; Dario FRANCHI, 1972, "Interventi edilizi e piani regolatori a Milano", in : D. FRANCHI, R. CHIUMEO, Urbanistica a Milano in regime fascista, Firenze, La Nuova Italia, 5-7.

(20). Edith ABBOTT, 1936, The tenements of Chicago, Chicago, The University of Chicago Press, 72.

(21). M. SWENARTON, 1981, 163-165 ; S. MAGRI, 1976, Etude comparative des politiques du logement dans les agglomérations de Paris et de Londres (1890-1939), Paris, CSU, ronéotypé, 121-123.

(22). Henri SELLIER, 1937, Rapport sur la question des îlots insalubres, in : Conseil municipal de Paris, Rapports et documents, 56 ; Anthony SUTCLIFFE, 1970, The autumn of central Paris, London, Edward Arnold, 239-244.

(23). Vanna FRATICELLI, 1982, Roma 1914-1929. La città e gli architetti tra la guerra e il

fascismo, Roma, Officina Edizioni, 49-61 ; Gustavo GIOYANNONI, 1919, Proposte per la sistemazione edilizia del quartiere Rinascimento, cité par Y. FRATICELLI, 1982, 196.

(24). Lawrence M. FRIEDMAN, 1968, Government and slum housing : a century of frustration, Chicago, Rand Mc Nally, 70 ; Robert FITCH, 1977, "Planning New York", in : R.E. ALCADY, D.E. MERMELSTEIN, (eds), The fiscal crisis of American cities, New York, Vintage Books, 272-276.

(25). Sur leur permanence dans la France des années 1920, cf. : Annie FOURCAUT, 1983, La banlieue rouge, Paris, Université de Paris I - Panthéon Sorbonne (Thèse pour le doctorat de 3<sup>e</sup> cycle), v.1, 195-222.

(26). Henri SELLIER, 1920, Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine, Les Documents du Socialisme, Paris, Marcel Rivière, 23 ; Honoré CORNUDET, 1913, Rapport... sur la proposition de loi de M. Charles Beauquier, ... de M. Jules Siegfried..., de M. Amédée Chenal..., J.O. 7 septembre, Doc. Parl., Chambre, annexe 2813 ; Georges RISLER, 1912, "Les plans d'aménagement et d'extension des villes", in : Le Musée social, Mémoires et Documents, 11, extraits cités par Jean-Pierre GAUDIN, 1983, Prévision, aménagement et gestion locale, l'émergence des plans d'urbanisme en France, 1900-1940, Montpellier, Université de Montpellier I (Thèse pour le doctorat d'Etat de Sciences Politiques) 385-392, reprise in : 1985, L'avenir en plan, Seyssel, Champ Yallon (nous citons d'après la thèse). A. SCHIAYI, 1911, cité par Ercole SORI, 1975, "Aspetti sociopolitici della crescita urbana in Italia : urbanesimo, disagio sociale, fermenti culturali e lotte politiche intorno alla questione delle abitazioni tra '800 e '900", Archivio di Studi urbani e regionali, 1-2, 191.

(27). Patrick ABERCROMBIE, 1916, "Study before town planning", The Town Planning Review, 6, 3, January, 172.

(28). Cf. l'argumentaire de Edward E. PRATT contre ces "Utopian schemes" : E.E. PRATT, 1911, 201-202. Sur les solutions proposées par A. Marschall pour le logement du "residuum", cf. Gareth STEDMAN JONES, 1971, Outcast London, Penguin Books 1976, 302-305. Pour la position des Webb : Sidney WEBB, Beatrice WEBB, 1911, The prevention of destitution, London, Longmans, Green and Co, 140-151. Pour celle de O.F. Lewis : NEW YORK CITY COMMISSION ON CONGESTION OF POPULATION, 1911, 186-190.

(29). Paul K. CONKIN, 1959, Tomorrow a new world : the New Deal community program, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 19-24.

(30). Adna F. WEBER, 1899, The Growth of the cities in the nineteenth century. A study in statistics, New York, The Mac Millan Company for Columbia University, 455-475 ; E. E. PRATT, 1911, 189-212 ; H. SELLIER, 1920, 18-24 ; A. SCHIAYI, 1911, 5-21 ; Giorgio MORTARA, 1908, Le popolazioni delle grandi città italiane, Torino, Utet.

(31). Pierre BOURDEIX, 1921, "Urbanisme", La construction moderne, 3 avril, 209 ; H. SELLIER, 1920, 23-24.

(32). Clarence S. STEIN, 1918, "Housing and reconstruction". Journal of the American Institute of Architects, 6, 10, October, 469 ; Charles H. WITHAKER, 1920, The joke about housing, Boston, Marshall Jones Company, 20.

- (33). Albert THOMAS, 1920, "Préface", in : H. SELLIER, 1920, 9-10. Louis LOUCHEUR, 1919, "Rapport de la commission chargée par le Ministère de l'Hygiène et de la Prévoyance sociale d'étudier les mesures les plus propres à remédier à la crise du logement", La vie urbaine, 4, 494-496.
- (34). P. BOURDEIX, 1921, 209; COMMITTEE OF THE REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS, 1929. Regional survey of New York and its environs, New York, Regional Plan of New York and its environs, v.1, 18.
- (35). Patrick GEDDES, 1905, "Civics : as applied sociology", Sociological papers, 1, 104 (revue de la Sociological society à la fondation de laquelle Geddes avait lui-même contribué en 1903). Sur sa théorie, son rôle dans l'institutionnalisation de l'urbanisme en Grande Bretagne et l'influence de ses idées, cf. Helen MELLER, 1980, "Cities and evolution : Patrick Geddes as an international prophet of town planning before 1914", in : Anthony SUTCLIFFE (ed), The rise of modern urban planning, 1800-1914, London, Mansell, 199-223 ; D. CALABI, 1979, 126-128 ; Françoise CHOAY, 1965, L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie, Paris, Seuil, 58-64.
- (36). Marcel POETE, 1924, Une vie de cité, Paris, Picard éditeur, 1. Sur la "science des villes", cf. M. POETE, 1929, Introduction à l'urbanisme, Paris, Boivin, et l'anthologie publiée in : F. CHOAY, 1965, 354-357. Spécialiste de l'histoire de la capitale, Poète publie en 1913, avec Louis Bonnier deux études pour la Commission d'extension de Paris créée en 1911 par le Conseil municipal : Aperçu historique de l'extension de Paris et Considérations techniques préliminaires pour un projet d'extension de Paris. Sur son rôle de fondateur de l'enseignement de l'urbanisme en France, cf. Gaston BARDET, 1945, L'urbanisme, Paris, 1967, PUF, Que Sais-je, 22.
- (37). Lion MURARD, Patrick ZYLBERMAN, 1983, "Les murs qui tuent", Les cahiers médicaux-sociaux, Genève, 4, 286-287.
- (38). Pour une histoire de la naissance de l'école, cf. Robert E.L. FARIS, 1967, Chicago Sociology, 1920-1932, Chicago, The University of Chicago Press, 20-50.
- (39). Robert E. PARK, Ernest W. BURGESS, 1921. Introduction to the science of sociology, Chicago, The University of Chicago Press, 45.
- (40). Patrick GEDDES, 1915, Cities in evolution, London, Williams and Norgate Ltd (1968, Ernest Benn Ltd), 388. Sur le dépassement du point de vue eugéniste par l'école de Chicago dès le début des années 1920, cf. R. E.L. FARIS, 1967, 57.
- (41). Frederick L. OLMSTED Jr., 1910, "Basic principles in city planning", in : Proceedings... second National conference on city planning, 3-4, cité in : John L. HANCOCK, 1967, "Planners in the changing American city". Journal of the American Institute of Planners 33, 294.
- (42). Henri SELLIER, 1914, Résolution relative à la création d'un Office départemental d'habitation à bon marché, in : Conseil général de la Seine, Procès verbaux et délibérations, 333-334.
- (43). Carol ARONOVICI, 1913, "Constructive housing reform", National Municipal Review 2, 2, 210-220.

- (44). P. ABERCROMBIE, 1916, 183.
- (45). P. ABERCROMBIE, 1916, 173-174.
- (46). Cf. sur le cas de Prost: Paul RABINOW, Norms and forms : French laboratories of social modernity, à paraître.
- (47). Martin HAWTREE, 1981, "The emergence of the town planning profession", in : Anthony SUTCLIFFE (ed), British town planning : the formative years, Leicester University Press, St Martin Press, 64-104 ; Michael G. DAY, 1981, "The contribution of Sir Raymond Unwin (1863-1940) and R. Barry Parker (1867-1947) to the development of site planning theory and practice, c. 1890-1918", *ibid.*, 156-199 ; Simon PEPPER, Mark SWENARTON, 1978, "Home front : garden suburbs for munition workers 1915 to 1918", Architectural Review 163, 976, June, 366-375 (traduction française in : Urbi III, mars 1980, LXVIII-LXXX).
- (48). Jean-Claude DELORME, 1981, "Des plans d'aménagement et d'extension des villes françaises", Les cahiers de la recherche architecturale 8, avril, 10-29 ; Jean-Christophe TOUGERON, 1981, "Donat-Alfred Agache, un architecte urbaniste", *ibid.*, 30-49.
- (49). Léon JAUSSELY, 1922, "Avertissement", in : R. UNWIN, 1922, L'étude pratique des plans de ville, Paris, Librairie centrale des Beaux-Arts (1981, L'Equerre éditeur), III. P. GEDDES, 1915, (1968), 268. R. UNWIN, 1911, "The city development plan", in : RIBA, Town planning conference 1910, cité par S.M. GASKELL, 1981, 53.
- (50). A. SCHIAYI, 1911, 56-60, 207.
- (51). G. GIOYANNONI, 1913, "Vecchie città ed edilizia nuova". Nuova Antologia, 48, 1<sup>o</sup> giugno, fasc. 995, 456, 459-461. Piacentini expose sa théorie de l'aménagement de la ville moderne à propos de Rome, dans : 1915, Sulla conservazione della bellezza di Roma e sullo sviluppo della città moderna, Roma, Tip. Aternum. Sur le tournant accompli par les deux architectes dans la conception de la planification urbaine en Italie, cf. Giorgio CIUCCI, 1982, "Il dibattito sull'architettura e le città fasciste" in : Federico ZERI (ed), Storia dell'arte italiana. Il Novecento, Torino, Einaudi, 266-276.
- (52). Cf. notamment Mel SCOTT, 1971, American city planning since 1890 : a history commemorating the fiftieth anniversary of the American institute of planners, Berkeley, University of California Press, 101 sq.
- (53). George B. FORD, 1913 : "The city scientific", in : NATIONAL CONFERENCE ON CITY PLANNING, Proceedings of the fifth National conference on city planning.
- (54). En particulier avec les travaux de Ernest W. BURGESS, 1925, "The growth of the city : an introduction to a research project", in : Robert E. PARK et al., The city : suggestions for investigation of human behavior in the urban environment, Chicago, The University of Chicago, Press, 1967, 47-62, (traduction française in : Yves GRAFMEYER, Isaac JOSEPH (eds), 1979, L'école de Chicago, Paris, Editions du Champ Urbain, 127-143).
- (55). Léon JAUSSELY, 1922, (1981), III, souligné par l'auteur.

(56). Mary McLEOD, 1983, "Architecture or revolution : taylorism, technocracy, and social change", Art Journal 43,2, Summer, 138-139.

(57). L'opposition est soulignée par Jacques LUCAN, 1978, "Chronique des années de guerre", Architecture Mouvement Continuité 44, 72-73.

(58). Sur l'influence allemande, cf. J. REYNOLDS, 1952, "Thomas Coglan Horsfall and the town planning movement in England", Town Planning Review, April, 52-60 ; Donatella CALABI, 1980, "The genesis and special characteristics of town planning instruments in Italy, 1880-1914", in : A. SUTCLIFFE (ed), The rise of modern urban planning, 1800-1914, London, Mansell, 64-67 ; J.P. GAUDIN, 1983, 188-189. Le poids des influences américaine et allemande après la guerre est discuté par Franco MANCUSO, 1978, Le vicende dello zoning, Milano, Il Saggiatore, 427 sq.

(59). Cf. Norman WILLIAMS Jr., 1956, "The evolution of zoning", The American Journal of Economics and Sociology 15, 3, April, 253-263 ; M. SCOTT, 1971, 75-162 ; sur le cas de New York : S.J. MAKIELSKI Jr, 1966, The politics of zoning : the New York experience, New York, Columbia University Press.

(60). C. CAROZZI, A. MIONI, 1970, 443-451.

(61). R. UNWIN, 1910, "The Housing and Town Planning Act : notes on points of special interest to architects", Journal of the RIBA 17, 17, 30 July, 684-688 ; W. THOMPSON, 1910, Handbook to the Housing and Town Planning Act 1909, London ; Henry R. ALRIDGE, 1923, The national housing manual : a guide to national housing policy and administration, London, National housing and town planning council.

(62). Loi du 14 mars 1919, art. 1 ; Instruction ministérielle du 5 mars 1920 relative aux règles générales de nature à guider les municipalités dans l'application de la loi du 14 mars 1919 ; Loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes. Textes reproduits par Gaston MONSARRAT, 1933, Le code de l'urbanisme, Paris, Publications administratives et Bibliothèque municipale et rurale, 101-115, 116-128, 136-140.

(63). Sur l'introduction du zoning dans la législation postérieure à 1919, cf. Paul RENDU, L'appareil juridique de la planification urbaine. Lois et décrets d'urbanisme de 1919 à 1943, Paris, CSU, ronéotypé, s.d.

## CHAPITRE 2.- L'URBANISME COMME METHODE

L'urbanisme ne se résume pas dans la pensée nouvelle sur la ville et le projet de réorganisation que nous venons d'évoquer. Avec la reformulation de l'objet de la réforme, la méthode elle-même change. L'élargissement de la perspective de l'habitat à la ville toute entière s'accompagne d'une conception nouvelle de l'action, inséparable désormais de l'investigation préalable, légitimée par celle-ci et transformée dans son mode de mise en oeuvre, conception qui conduit à l'idée d'un nécessaire changement de la gestion administrative. Ceci ne va pas sans implications d'ordre politique, d'autant plus affirmées que la conjoncture de crise de l'immédiat après-guerre est favorable aux remises en cause des schémas traditionnels.

L'urbanisme, on l'a dit, se veut une "science". Pour les théoriciens, comme pour les professionnels les plus avertis, la pratique est indissociablement liée à la connaissance objective et exhaustive de "l'organisme vivant", elle en découle. La redéfinition proposée par Geddes entraîne une double modification de l'approche : la mise en perspective historique et l'élargissement de l'étude à tous les aspects de la vie urbaine. L'observation du changement à travers le temps aussi bien que de l'état actuel de la ville permet de prévoir son évolution future et de l'orienter d'autant plus sûrement qu'elle s'appuie sur les données quantifiées de l'enquête sociale, de la démographie, de la géographie humaine, et que les effets prévisibles des transformations du cadre urbain sont eux-mêmes calculables en termes de coûts. Les textes à l'appui de ce programme, que Geddes esquisse dès 1905 se multiplient à partir de 1910. On le retrouve dans l'énoncé par Patrick Abercrombie des études préalables au town planning. L'Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaines de Paris fait sien le même programme et se propose de le développer à travers la revue La vie urbaine, tandis que Jaussely considère que "la science de l'Urbanisme (...) serait définitivement fondée" si était enfin accomplie la synthèse des disciplines les plus diverses concernant la ville en "une science urbaine unique et totale, coordonnant et rapprochant en des lois générales toutes les observations de chacune d'elles". Giovannoni de son côté, constate que "la construction des villes est désormais en train de devenir une branche nouvelle du savoir à laquelle différentes disciplines apportent leur concours" (1).

Or, l'objet de cette science est éminemment sociologique. Le but est bien de parvenir à un "plan d'amélioration", d'aboutir à ce que Geddes appelle, par analogie avec l'eugénique, une "Eu-topie" adaptée à chaque ville, exact opposé de l'"Ou-topie" abstraite et irréalisable. Cela implique à ses yeux, de procéder comme le fait "la médecine avec la biologie" ou "l'hygiène publique avec les statistiques sanitaires", en alliant étroitement science pure et science appliquée, observation et expérimentation (2).

L'urbanisme, à cet égard, emprunte une voie analogue à celle de l'hygiène sociale, lorsqu'au même moment celle-ci cesse de se concevoir comme "police médicale" pour devenir une "science pratique" capable de "maîtriser les obstacles entravant l'application des mesures scientifiques de préservation de la santé publique", de jeter un pont, par conséquent, entre le laboratoire et le corps social (3). Les perspectives de l'un et l'autre projet se chevauchent, ou plutôt, le premier prétend englober le second : agissant sur le milieu, c'est-à-dire sur l'interrelation ville-citadin, il est en mesure d'offrir, comme le dit Geddes, "un début prometteur de thérapeutique civile et d'hygiène sociale" ou, selon les mots de Sellier, non seulement de "rendre à l'homme des villes (...) les conditions de bonne santé qu'il perd en vivant pressé contre ses semblables" mais aussi de "développer les qualités" et de "supprimer les maladies (criminalité, alcoolisme, prostitution, etc.)" de ce "groupement moral" qu'est la cité (4). En outre, si les règles de l'urbanisme sont établies par l'étude scientifique préalable, leur valeur ne peut se juger qu'à l'application. Elles doivent, en effet, pouvoir s'adapter à une réalité par définition mouvante, modifiable progressivement, s'élaborer donc dans le va-et-vient de l'analyse et de la pratique. L'"observatoire sociologique" et le "laboratoire sociologique" de Geddes se complètent. De même, pour Jaussely, toute intervention touchant à la vie urbaine suppose de procéder à une "inspection permanente de l'état de développement des localités" - équivalent, précise-t-il, du civic development survey britannique (5). L'idée de la ville laboratoire - "laboratoire fécond de solidarité sociale" selon l'expression de Sellier (6) - s'inscrit dans le projet d'une politique expérimentale, c'est-à-dire d'une politique qui ne saurait être commandée par une autre logique que celle de sa propre efficacité et qui a toute chance, par conséquent, de se heurter aux rigidités administratives et aux et aux mécanismes du politique.

La réforme urbaine ainsi conçue a besoin d'un technicien nouveau. Certes, la mise en oeuvre d'un programme si ambitieux ne revient pas à

l'urbaniste seul. Néanmoins, procédant à la synthèse de multiples savoirs et, sur cette base, à des choix qui engagent le devenir de la ville, il est investi d'une responsabilité particulière. La formation prévue pour lui dans chaque pays sera donc polyvalente. Elle vise à préparer un "architecte économiste et social", un "architetto integrale", un spécialiste qui maîtrise à la fois son art et la connaissance des lois de l'évolution, de l'organisation sociale et de l'économie de la ville, des règles de l'hygiène, des problèmes de l'organisation administrative (7). Cette figure de l'expert on a hâte, bien sûr, de la voir s'incarner en des hommes réels, et l'impatience est d'autant plus grande en 1919, que chaque ville est censée se doter d'un plan urbain et que l'on craint le recours au personnel non préparé des administrations locales (8). De plus, il ne s'agit pas seulement de faire naître une expertise inconnue jusqu'alors, mais aussi d'inscrire dans la pratique politique et administrative elle-même la nouvelle conception de la méthode.

Aux Etats-Unis, les promoteurs de la municipal reform militent depuis  
 Aux Etats-Unis, comme en Europe, on cherche les voies par lesquelles la politique urbaine, comme les autres politiques de réforme, puisse enfin cesser d'être soumise au jeu sans principe des intérêts sectoriels, à la logique politicienne, aux inadéquations bureaucratiques. Il faut faire en sorte qu'elle obéisse toute entière à l'objectif supérieur de rationalité qui émerge d'une représentation de la société comme "corps", dont l'organisation constitue le principe d'unité et de progrès. Cette vision de la réforme politique et administrative trouve soudain une vérification avec l'expérience de l'économie de guerre. Celle-ci met en place à grande échelle des institutions et procédures nouvelles qui permettent à une société "réconciliée" de mobiliser rationnellement toutes ses ressources vers un seul but. Pour une brève période, les politiciens semblent passer au second plan, tandis que les experts et les grands industriels se trouvent aux postes de commande. Le rêve d'un gouvernement technicien devient réalité aux yeux de nombreux réformateurs. Avec l'armistice, note avec regret l'un des militants américains de la municipal reform, "les grands hommes compétents, les maîtres des affaires et de l'industrie, qui étaient venus en première ligne pour faire aboutir les choses comme il le fallait, sont retournés à leurs affaires. La plus grande affaire de toutes, celle du gouvernement (...), est retombée dans les mains des politiciens (...)". Dès lors, la question posée est celle de "l'inévitable réorganisation de notre gouvernement selon des principes efficaces, économiques et industriels au lieu des principes politiques décadents et impuissants d'aujourd'hui" (9). Les propositions, de part et d'autre de l'Atlantique, seront diverses, et certaines iront jusqu'à remettre en cause les institutions de la démocratie

représentative. Toutefois, la tendance qui domine vise plutôt à transformer organismes électifs et appareils administratifs afin qu'ils soient en mesure de mettre en oeuvre la nouvelle méthode de réforme sociale. Un point fait l'accord des réformateurs de toutes nuances : la condition sine qua non du changement, c'est le rôle central de l'expert, dont le savoir scientifique et technique doit être institutionnalisé comme fondement et guide de l'action. Le lieu privilégié de cette réforme est, bien sûr, le pouvoir local, puisque partout il est devenu le pivot des politiques sociales. Dans les administrations locales, l'expert doit se voir reconnues à la fois son indépendance et sa responsabilité propres, qui ne procèdent pas d'une opinion publique changeante mais de la science. Son rôle n'est pas de prendre les décisions mais de garantir la continuité d'une administration rationnelle, malgré les aléas de la démocratie représentative.

Aux Etats Unis, les promoteurs de la municipal reform militent depuis les années 1880 pour la création et le développement d'une fonction publique municipale qui échappe à la politique partisane, les postes clefs des services administratifs locaux étant pourvus sur la seule base de la compétence technique. A partir du tournant du siècle, cette conception marque des points dans beaucoup de grandes villes. "Le titulaire d'un office public, écrit en 1910 William J. Gaynor, le nouveau maire réformateur de New York, doit agir uniquement en fonction du sens qu'il a de sa responsabilité publique. Cela ne signifie pas qu'il doive ignorer les politiciens ou les dirigeants des partis, mais, en dernière instance, il doit suivre son propre jugement éclairé et responsable, dans tous les actes de sa charge" (10). En Grande Bretagne, Sidney Webb propose en 1909, à l'occasion du débat sur la réforme de la Poor Law, que toutes les politiques sociales soient administrées par des comités d'experts et d'élus placés auprès de chaque autorité locale (11). Il développe ces positions en 1918 dans un texte que Charles H. Whitaker reprend à son compte en le publiant dans le Journal of the American Institute of Architects : "pour remédier aux errements d'une bureaucratie ignorante et pour guider une opinion publique nécessairement inculte", des "comités consultatifs" composés d'experts seraient institués auprès des départements sectoriels (santé, éducation, logement et urbanisme...) des administrations municipales aussi bien que centrales. Les prérogatives de ces comités seraient très étendues : "ils seront habilités, précise Webb, à connaître de toute initiative relevant de leur domaine de compétence, à donner tout avis qu'ils estiment avoir à donner ; ils auront le pouvoir d'examiner de leur propre chef toutes choses touchant à leurs fonctions professionnelles, et auront le droit des municipaux puissants élus par circonscriptions, elle préconise des

lors qu'ils le jugent utile à l'intérêt général, d'en rendre compte publiquement aux Chambres, au Conseil municipal, à la collectivité, sans censure émanant des autorités" (12).

Sans proposer, à l'instar de Webb, une réforme institutionnelle, Henri Sellier fait du combat contre l'incompétence et l'irrationalité administratives son cheval de bataille. Une bonne gestion municipale doit être pragmatique: "le socialisme, répètera-t-il encore en 1934, considère que l'administration rationnelle est celle qui s'adapte le plus exactement aux conditions économiques et sociales du milieu sur lequel elle est appelée à intervenir". Cette position ne rend que plus impérieuse l'exigence d'une collaboration étroite entre l'expert et le responsable politique. Fondée nécessairement sur l'étude, cherchant l'efficacité, c'est-à-dire la solution la plus appropriée à chaque cas, l'action de l'élu ne peut se passer du concours du "technicien". Aussi, Sellier crée au sein de l'Office public d'HBM de la Seine, dont il est l'administrateur, une Commission d'architecture et d'esthétique, équipe d'architectes et d'urbanistes chargée d'élaborer et de réaliser des projets de cités-jardin inspirés des meilleurs modèles étrangers, mais adaptés aux réalités de l'agglomération parisienne. Ou bien encore, promoteur de l'enseignement de l'urbanisme dans la capitale, insiste-t-il sur "le caractère utilitaire" de celui-ci, les cours étant en effet conçus moins pour "ceux qui ont le souci de faire progresser (cette) science" que pour "ceux qui se préparent à des carrières ou occupent des fonctions, administratives ou techniques, nécessitant la connaissance de (ses) applications pratiques" (13).

A partir d'un diagnostic analogue sur l'inefficacité de la gestion municipale, une partie des réformateurs en vient à mettre en cause les institutions représentatives elles-mêmes. Le véritable écueil n'est pas pour eux l'incompétence voire la corruption des individus ou l'archaïsme des méthodes administratives, mais la nature élective du pouvoir. Celle-ci est responsable du pire des dérèglements : elle fait prévaloir les intérêts particuliers, à courte vue, sur l'intérêt général. C'est donc à la racine du mal, au pouvoir des élus, qu'il faut s'attaquer. La National municipal league américaine, appuyée sur ce point par les milieux d'affaires et les urbanistes réunis dans l'American institute of planners, combat vigoureusement les chartes municipales qui assoient le pouvoir des "machines politiques" dénoncées comme corrompues et inefficaces. Contre la multiplication des charges municipales électives et contre les conseils municipaux puissants élus par circonscriptions, elle préconise des

réformes qui tendent à rendre les centres de décision moins dépendants du suffrage populaire : dans les villes moyennes, élection d'une commission de techniciens remplaçant maire et conseil municipal (commission plan) ou même d'un administrateur unique concentrant toutes les fonctions exécutives (manager plan) ; dans les grandes villes, élection du maire au suffrage direct et nomination par celui-ci des responsables des départements techniques pour une durée plus longue que son mandat (strong mayor plan) (14). En France, le constat d'échec de l'application de la loi sanitaire de 1902 suscite dans les milieux réformateurs un mouvement en faveur de la coercition administrative, certains allant jusqu'à proposer de soustraire les questions d'hygiène urbaine et sociale au domaine de compétence des assemblées locales, pour les confier, comme le suggère Juillerat en 1916, à "un service autonome de protection de la santé publique, organisé dans chaque département (et placé) sous l'autorité d'un service central" c'est-à-dire selon l'éminent hygiéniste, d'un "Ministère de la santé publique" (15).

Les réformateurs préoccupés d'urbanisme ne sont pas insensibles à l'argument. En Europe, la supervision technique de l'action des autorités locales, voire l'exercice de la contrainte étatique en cas de carence leur paraissent nécessaires et, de fait, ils sont instaurés en 1919 par la loi Cornudet en France, la loi Addison en Grande Bretagne (16). Cependant, ce n'est pas une conception centralisatrice et règlementariste de la politique qui sous-tend cette position. Certes, la loi doit rendre obligatoire la mise en oeuvre des réformes. Certes, les règles de l'urbanisme et de la construction, comme celles de l'hygiène, ont pour une large part valeur générale et ne peuvent souffrir d'exceptions sans que le résultat soit compromis. Mais il est hors de question de prescrire d'en haut un modèle uniforme, rigide, élaboré loin des réalités locales. Donat-Alfred Agache met en garde, à propos de la reconstruction, contre les "plans-omnibus" et Unwin, dès 1909 dans Town Planning in practice, affirme une doctrine qui sera largement partagée : le règlement ne saurait être arbitrairement imposé, il doit être adapté à chaque situation locale, à chaque cas d'espèce. Si l'intervention de l'expert du Local government board doit être instituée, c'est, ajoute-t-il, précisément parce que celui-ci, "personne du dehors, totalement affranchie de toute influence locale", peut seul valablement exercer un "pouvoir discrétionnaire", garantir par conséquent la meilleure adaptation des décisions (17). C'est tout à fait la démarche des réformateurs américains qui préconisent au lendemain de la guerre un programme d'aide publique à la construction sociale. Il n'est pas souhaitable, affirme Clarence S. Stein en 1918 de confier le travail à une

administration fédérale "premièrement, parce qu'on a besoin d'expérimentations diversifiées, deuxièmement à cause de la probabilité que des raisons politiques puissent présider à la dépense d'une grande part du budget logement, troisièmement à cause de la difficulté à avoir l'homme qu'il faut à la tête du programme si son jugement et ses actions doivent être limitées par des considérations politiques" (18). Stein militera à New York dans les années suivantes pour que la question soit prise en main au niveau de l'état et des municipalités par des administrations spécialisées indépendantes des assemblées élues.

En Europe les "départements" ou "commissions" des ministères

On conçoit, en somme, un nouveau processus d'élaboration et d'exécution de la décision. Celle-ci intégrerait en quelque sorte ses propres limites, tiendrait compte de l'hétérogénéité des conditions de son application, serait susceptible d'évoluer avec la mise en pratique. La règle, dans cette perspective, est souple, flexible ; l'efficacité de la politique serait presque attestée par la diversité des mises en oeuvre. En retour, la coordination sous l'égide d'une administration centrale, le contrôle de celle-ci sur l'échelon local, sont jugés indispensables, du moins en Europe : ils assurent le bon déroulement du processus et par là-même le résultat. La centralisation, donc, ne vise pas à imposer des modalités pratiques établies a priori. Elle n'a pas, d'ailleurs, de vertu en soi. Mais elle apparaît d'autant plus inévitable, dans le contexte d'"urgence" de l'immédiate après-guerre, que les autorités locales sont alors jugées mal ou pas du tout préparées au plan technique. Encore faut-il, pour atteindre l'efficacité, que les nouvelles méthodes pénètrent dans l'administration centrale elle-même, que l'on modifie à tous les niveaux les structures et les mécanismes de décision. Qu'il s'agisse de la représentation directe des intérêts organisés au sein des instances concernées, de la symbiose entre ces dernières et les comités d'experts, ou de la rationalisation de l'administration selon les critères en vigueur dans l'entreprise, les différents modèles proposés vont largement dans le même sens. Dès 1918, en France, le juriste Saint-simonien Maxime Leroy formule les principes qui sous-tendent ces propositions et démontre leur finalité : l'avènement d'une politique publique expérimentale (19). L'ambition du projet s'accompagne du pragmatisme de la démarche, qui part des appareils et des hommes de gouvernement tels qu'ils sont localement pour en réformer les méthodes politiques et administratives. En ce sens, il ne s'agit pas là d'une anticipation du centralisme technocratique qui se développera à partir du second après-guerre.

laisse transparaître la volonté de promouvoir une coordination des initiatives au niveau supra-communal. Depuis longtemps, l'urbanisation a débordé les limites administratives de la ville-centre, et

Le projet réformateur dominant conjugue donc centralisation de la formulation des normes et déconcentration des décisions concrètes. Si les municipalités restent partout les maîtres d'oeuvre de la planification urbaine et, en Europe, des programmes de logement, les réformateurs militent pour encadrer leur liberté d'action à la fois par une tutelle administrative supérieure et par l'institutionnalisation d'un cadre territorial nouveau, la région métropolitaine.

En Europe les "départements" ou "commissions" des ministères concernés disposent de l'essentiel des prérogatives en matière de tutelle sur les autorités locales. Cependant des instances intermédiaires sont prévues qui sont plus que de simples relais de l'autorité centrale. Ces administrations rendues compétentes par l'adjonction des experts, ouvertes parfois aux représentants des organisations professionnelles concernées, notamment ouvrières, doivent "assister" les autorités locales, encourager les actions coordonnées, et sont parfois maîtres des décisions. Les Regional housing commissioners créés par la loi Addison, ont le pouvoir d'autoriser, dans nombre de cas, les projets que leur soumettent les municipalités, sans en référer au Ministère de la santé dont ils dépendent. L'avis des Commissions départementales instituées par la loi Cornudet est décisif, quoique la pièce maîtresse du dispositif reste la Commission supérieure d'aménagement d'embellissement et d'extension des villes placée auprès du Ministère de l'intérieur. Les Offices départementaux du logement salubre et économique, prévus par le projet Loucheur coordonneraient les activités des Offices publics et des Sociétés d'HBM locaux et seraient responsables des "oeuvres réalisées régionalement" ; dans le cas de programmes de "cités-jardin" concernant la population ouvrière, ils pourront "associer à (leur) gestion un certain nombre d'ouvriers" dont "la collaboration (...) doit être encouragée et développée par tous les moyens". Les Comitati provinciali per le case popolari, mis en place en Italie par la loi de 1919 sur le logement social, ayant auprès d'eux des "spécialistes de la coopération, de la construction et de l'hygiène et des représentants des organisations ouvrières oeuvrant dans ces secteurs" sont habilités à délivrer les certificats de conformité des projets locaux aux normes réglementaires nouvellement instituées (20).

Ces organigrammes laissent transparaître la volonté de promouvoir une coordination des initiatives au niveau supra-communal. Depuis longtemps, l'urbanisation a débordé les limites administratives de la ville-centre, et

les réformateurs considèrent que le cadre territorial de l'action planificatrice doit s'étendre à toute l'agglomération métropolitaine. Le problème est plus aigu à Paris ou à Milan qu'à Londres ou New York, où la création du London county council en 1889 et l'annexion à la ville de New York de Brooklyn et du Queens en 1898 ont considérablement élargi l'aire de compétence des autorités locales. Cependant la banlieue y déborde déjà ces nouvelles limites administratives. La question d'une planification urbaine supra-municipale est donc partout posée. En Europe, elle est prévue par les législations, les autorités locales pouvant se grouper dans des "syndicats de communes" en France, des "commissions inter-municipales" en Grande Bretagne, pour l'étude et l'établissement d'un plan couvrant tout ou partie du territoire de chacune d'entre elles. C'est là pour les réformateurs un minimum. L'objectif étant de maîtriser la croissance future de la ville, les frontières municipales ne sauraient constituer une limite.

La guerre et l'expansion accélérée des centres industriels qu'elle a provoquée, confirment bien sûr cette évidence. Jaussely évoquant Lyon, parle alors de "véritables régions urbaines", tandis que le concept de "metropolitan district" introduit pour la première fois dans le recensement américain de 1910 devient le cadre de référence obligé des débats sur la planification urbaine aux Etats Unis (21). On parle de "Greater New York" sur le modèle du "Greater London" et, en France, du "Plus grand Paris" (22). "Un semblable plan, écrit en 1920 l'éditorialiste de La vie urbaine à propos du plan d'aménagement et d'extension de Paris, ne peut se concevoir que s'il embrasse toute l'agglomération parisienne, délimitée non pas par les fortifications actuelles ni même par le département de la Seine, mais à l'aide des deux données suivantes : la densité de population et d'isochronie" (23). Il s'agissait dès lors de trouver une structure administrative adéquate, correspondant à l'ébauche d'une planification régionale. Que l'on songe, comme dans le texte cité, à la création d'une nouvelle entité, la région, ou que l'on s'accommode des cadres supra-communaux existants, l'enjeu est la mise en place d'un dispositif permettant d'éviter l'immobilisme ou les incohérences entraînés par l'éparpillement du pouvoir entre une multitude d'unités municipales.

Allant au-delà de simples palliatifs, tels les associations de communes pour un objectif limité, les socialistes militent en Europe pour la création d'un organe du gouvernement local adapté à la réalité des grandes agglomérations. Ainsi Alessandro Schiavi à Milan, Henri Sellier à Paris, suivent la voie empruntée à Londres par les Fabians à la fin du

originalités de chaque tradition nationale, risquent ainsi de n'aboutir qu'à un siècle, dont l'issue fut la création du London county council, modèle que l'un et l'autre proposent peu avant la guerre (24). Leurs présupposés sont analogues : les communes périphériques forment avec la ville centre une seule et même communauté urbaine ; cette solidarité de fait est entravée par un morcellement administratif qui entérine de profondes inégalités. Au-delà de mesures générales, telle l'extension de l'obligation de dresser un plan urbain aux petites communes suburbaines, sur laquelle insiste Schiavi, la solution réside dans les deux principes que Sellier, en parfaite osmose avec la pensée d'Albert Thomas, synthétise : "doter l'Administration parisienne d'une organisation susceptible de la représenter efficacement dans son ensemble, et créer la solidarité économique, sociale et financière indispensable entre ses différents éléments constitutifs" (25). "Il faut, écrit Schiavi en écho, considérer que les communes limitrophes doivent, sinon faire corps avec la commune principale, du moins lui être liées par des normes administratives telles que leur vie et leur développement soient harmonisés avec ceux du centre dont ils sont le rayonnement extrême" (26). L'attachement doctrinaire à l'autonomie municipale ne saurait résister à ce principe de rationalité. Aussi chaque commune déléguera son pouvoir de décision, concernant le plan urbain aussi bien que les "services" collectifs, au nouvel organe du gouvernement local. Mais, par delà le cas d'espèce, c'est la doctrine elle-même qui se trouve redéfinie : "Notre lutte pour l'autonomie, ne se classe pas de répéter Sellier, est beaucoup moins politique qu'économique. Elle est inspirée beaucoup plus par la volonté de perfectionner les conditions techniques de la vie municipale, d'en accroître le rendement, l'influence et, par conséquent, l'efficacité, que de dresser je ne sais quels conflits de préséance et d'attribution avec les représentants du pouvoir central". La visée de cette déclaration pouvait être souscrite par la quasi totalité des réformateurs : elle fait l'objet, avant comme après la guerre, d'un large consensus, en dépit du clivage qui ne cessera de séparer ceux qui, les socialistes en tête, restent attachés au principe de "la décentralisation et de l'autonomie", et ceux qui, bientôt, se déclareront ouvertement partisans du centralisme autoritaire (27).

\*\*\*

L'ambition de notre analyse était limitée. Prenant comme principal matériau le discours des réformateurs, elle n'a abordé que latéralement la question de leur action, de ses succès partiels et de ses déboires, toujours inscrits dans des rapports de forces sociales singuliers. Embrassant quatre pays, elle ne pouvait relever autant qu'il l'aurait fallu les

originalités de chaque tradition nationale, risquant ainsi de n'aboutir qu'à confirmer les données de l'historiographie existante au lieu d'apporter des éléments nouveaux d'interprétation. Cependant la comparaison que nous avons menée nous paraît établir suffisamment la réalité d'un tournant international de la pensée réformatrice au cours des années 1910, et en éclairer le sens.

La rationalité d'ensemble des projets de réforme urbaine se transforme alors selon un processus analogue d'un pays à l'autre. L'enjeu défini à la fin du 19e siècle ne nous semble pas changer fondamentalement, mais le langage utilisé pour le penser et surtout les méthodes élaborées pour l'atteindre se modifient dans une direction qui devient tout à fait manifeste au lendemain de la première guerre mondiale.

Il s'agit toujours d'un projet qui vise à transformer les conditions urbaines de la vie quotidienne des masses populaires pour changer en profondeur les pratiques de celles-ci, et créer un nouvel ordre social et productif. Mais le langage ancien de la moralisation disciplinaire, s'il est loin de disparaître, laisse le pas à celui d'une modernité où la norme, construite et légitimée par la science, doit s'inscrire dans des dispositifs spatiaux objectifs et globaux, et non plus seulement dans la surveillance philanthropique ou les interventions ponctuelles visant à éliminer tel îlot insalubre ou réaliser telle cité modèle. Du même coup, la norme devient abstraite quand à son mode d'imposition, et technique quand à son mode de formulation. Nous sommes donc au moment charnière où, dans le domaine de l'urbain comme dans beaucoup d'autres, l'action réformatrice se professionnalise, ce qui donne naissance à de nouveaux enjeux sociaux propres aux différents champs de pratiques techniques qui sont en train de se constituer. Et cependant, l'oubli des origines n'est pas encore consommé, les spécialistes de l'urbain se pensant encore comme les généralistes d'une science et d'une action sociales totales.

Pour opérer ce changement, il fallait abandonner les utopies anti-urbaines, y compris dans leur ultime formulation, la plus opératoire car la plus adaptable, celle du Garden city movement. C'est seulement d'une appréciation désormais toute positive de la réalité de la croissance urbaine que pouvait naître le projet d'une politique renouvelée dans sa nature comme dans sa visée. Elle allait en effet procéder du savoir scientifique sur la ville : science, technique et action se trouvaient soudées dans l'urbanisme, conçu à la fois comme une discipline et une pratique. L'action découlait de l'étude. Celle-ci devait être

pluridisciplinaire, mais la sociologie y était prééminente. Car, même si, comme on l'a dit, l'enseignement d'un Patrick Geddes aura été bien vite oublié par les praticiens, la réforme urbaine en ce début de siècle n'entendait pas simplement porter sur un cadre matériel, réguler les interventions foncières et immobilières, mais se donnait pour objectif la modification d'un milieu, autrement dit, de la vie individuelle et sociale à travers le cadre matériel de celle-ci.

Un tel élargissement de la conception de la politique urbaine ne pouvait aller sans changement de la méthode. L'instrument d'application, le politique lui-même, devenait le point de mire. Les projets de rationalisation administrative à tous les niveaux de l'Etat, l'émergence d'une tentation autoritaire et d'une nette tendance centralisatrice, le rôle nouveau assigné aux experts, ne sauraient cacher l'essentiel. L'enjeu, en effet, était bien la pénétration de la nouvelle rationalité dans le politique.

#### Notes du chapitre 2

- (1). P. GEDDES, 1905, 103-138, et 1906, "Civics : as concrete and applied sociology, Part II", Sociological Papers II, 57-120 ; P. ABERCROMBIE, 1916, 182-190 ; La vie urbaine, 1919, "Programme", 1-2, mars-juin, 2-5 ; Léon JAUSSELY, 1919, "Chroniques de l'urbanisme", La vie urbaine, 1-2, mars-juin, 186-187 ; G. GIOYANNONI, 1913, 456.
- (2). P. GEDDES, 1905, 104, 116-117.
- (3). Lion MURARD, Patrick ZYLBERMANN, 1984, "De l'hygiène comme introduction à la politique expérimentale (1875-1925)", Revue de synthèse 115, juillet-septembre, 313-341.
- (4). Henri SELIER, 1920, "La création de l'enseignement de l'urbanisme en France", La vie urbaine, 5, 150 ; P. GEDDES, 1915, (1968), 364-365 ; H. SELIER, 1920, 151.
- (5). P. GEDDES, 1905, 104 ; L. JAUSSELY, 1919, 186.
- (6). Henri SELIER, 1937, En mémoire d'Albert Thomas, Paris, Union des élus municipaux socialistes, 7.
- (7). P. BOURDEIX, 1921, 210 ; G. GIOYANNONI, 1916, Gli architetti e gli studi di architettura in Italia, Roma, cité par G. CIUCCI, 1982, 266-267. En Italie l'enseignement de l'urbanisme (sous l'appellation "edilizia cittadina") est institué en 1919 lorsqu'est créée, à l'instigation de Giovannoni, la première Scuola superiore di architettura à Rome. Piacentini est le premier titulaire de la chaire. Cf. G. CIUCCI, 1982, 267. Sur la formation de l'urbaniste en Grande Bretagne, assurée dès 1909 par le département de Town planning and civic design de l'Ecole d'architecture de Liverpool, et dès 1911 par la lectureship confiée à Unwin à l'Université de Birmingham, cf. D. CALABI, 1979, et M. HAWTREE, 1981, 91-96. Pour la France, on se

reportera à La vie urbaine, 1920, 5, 161-191, qui publie le programme de l'Ecole des hautes études urbaines, créée en 1919 auprès de l'Institut d'histoire, de géographie et économie urbaines à l'initiative de Marcel Poète et Henri Sellier. Ce dernier est le secrétaire général de l'Ecole, Poète gardant la direction de l'Institut qu'il avait fondé en 1916.

(8). J.P. GAUDIN, 1983, 273, signale l'inquiétude justifiée des urbanistes français. La même crainte se manifestait très vivement en Grande Bretagne au lendemain du vote de la loi de 1909, et s'avérait fondée lors des bilans faits vers la fin des années 1910. Cf. M. HAWTREE, 1981, 66.

(9). Sylvester BAXTER, 1919, "The future of industrial housing", Architectural Record 45, 6, June, 567, 570.

(10). William J. GAYNOR, 1910, "The problem of efficient city government", Century 80, September, 668.

(11). Cf. le Minority report de la Royal commission on the Poor Law and the relief of distress, réédité in : Sidney WEBB, Beatrice WEBB, 1909, The break-up of the Poor Law ; 1909, The public organization of the labour market, London, Longmans, Green and Co.

(12). Charles H. WHITAKER, 1918, "What is the function of architecture in a democracy ?", Journal of the American Institute of Architects 6, 10, October, 465-468.

(13). Henri SELLIER, 1934, Le socialisme et l'action municipale, Paris, A la vie communale, 4, et 1920, "Ecole des hautes études urbaines", La vie urbaine 5, 163-164. Sur la conception et la pratique de la gestion de Sellier dans le domaine de la politique urbaine, cf. C. SORBA, 1984, 86-95.

(14). Cf. Samuel P. HAYS, 1964, "The politics of reform in municipal government in the Progressive era", Pacific Northwest Quarterly 55, 4, October, 157-169 ; James WEINSTEIN, 1968, The corporate ideal in the liberal state : 1900-1918, Boston, Beacon Press, 92-116 ; Martin J. SCHIESL, The politics of efficiency : municipal administration and reform in America, 1800-1920, Berkeley, University of California Press, 46-67, 149-170.

(15). Paul JUILLERAT, 1917, "Le rôle des administrations municipales dans la protection de la santé publique", in : Louis GAULTIER, Exposition de la cité reconstituée, Paris, AGHTM, 444-445. Sur la réalité de ce mouvement dans les milieux hygiénistes, cf. L. MURARD, P. ZYLBERMAN, 1984, 324-325.

(16). Sur le débat en France à ce propos, et les dispositions de cette nature prévues par la loi Cornudet du 14 mars 1919, cf. J.P. GAUDIN, 1983, 272-288. Sur les dispositifs de contrôle de l'activité municipale prévus par la loi Addison, cf. M. SWENARTON, 1981, 136-139.

(17). Donat-Alfred AGACHE, 1917, Nos agglomérations rurales, comment les aménager, Paris, Librairie de la construction moderne, cité par J. LUCAN, 1978, 71 ; R. UNWIN, 1909, Town planning in practice, London and Leipsic, T. Fisher Unwin, nous citons d'après la traduction française de 1922 (rééd. 1981), 343-344.

(18). Clarence S. STEIN, 1918, "Housing and reconstruction". Journal of the American Institute of Architects 6, 11, November, 471.

Chapitre 3.- LA PREMIERE GUERRE MONDIALE, LABORATOIRE POUR LA  
REFORME DE L'HABITAT POPULAIRE

- (19). Maxime LEROY, 1918, Pour gouverner, Paris, B. Grasset
- (20). Sur les Regional housing commissioners, cf. M. SWENARTON, 1981, 138-139. Sur les rôles respectifs des Commissions instituées par la loi Cornudet, cf. P. RENDU, s.d., 44-50 ; L. LOUCHEUR, 1919, 493-495. Décret-loi du gouvernement Francesco Nitti, 30 novembre 1919, "Testo unico per le case popolari e l'industria edilizia", art. 49 et 50, reproduit par Luciano CONOSCIANI et al., 1969, L'organizzazione pubblica dell'edilizia, Milano, F. Angeli, 246.
- (21). Léon JAUSSELY, 1920, "L'urbanisme au point de vue technique et au point de vue artistique", in : VILLE DE LYON, 1er Congrès de l'habitation du 9 au 12 octobre 1919, Lyon, Impr. Noirclerc, 11. Sur les Etats Unis, cf. Kenneth FOX, 1977, Better city government : innovation in American urban politics, 1850-1937, Philadelphia, Temple University Press, 138-160.
- (22). Cf. Jean-Louis COHEN, 1982, "L'Union sacrée : technocrates et architectes modernes à l'assaut de la banlieue parisienne", Cahiers de la Recherche Architecturale 9, janvier, 11-15.
- (23). La vie urbaine, 1920, "Editorial", 5, 1-3.
- (24). Alessandro SCHIAYI, 1913, "I grandi problemi dell'urbanesimo", Critica sociale 23, 15, 1-15 agosto, 229-231 ; H. SELIER, 1920, Les banlieues urbaines...
- (25). H. SELIER, 1937, 6.
- (26). A. SCHIAYI, 1913, 231.
- (27). H. SELIER, 1934, 9, 11.

D'une part, au lendemain de la guerre, la question du logement en vient à être envisagée partout comme un problème national. Elle s'écarte de sa formulation originelle comme aspect de la "question sociale" pour devenir un défi à la nation toute entière. Elle ne concerne plus seulement la condition ouvrière, mais aussi le mode de vie des classes moyennes, la productivité industrielle du pays, la gestion des équilibres de marché. La nouveauté est importante, car elle généralise le changement de perspective qu'exprimaient seuls auparavant les réformateurs modernistes les plus détachés de la

### Chapitre 3.- LA PREMIERE GUERRE MONDIALE, LABORATOIRE POUR LA REFORME DE L'HABITAT POPULAIRE.

La guerre, on le sait bien, c'est la politique continuée par d'autres moyens. Mais ils ne sont violents que pour une part: ceux destinés à frapper l'ennemi, et ses alliés supposés à l'intérieur. Pour une autre, ils visent à rassembler les énergies d'une nation divisée, et se trouvent ainsi répondre à l'objectif central de toute réforme sociale. De ce point de vue, la première guerre mondiale constitue un tournant: elle a permis une accélération inespérée des changements sur tous les terrains stratégiques auparavant définis par les réformateurs, qu'il s'agisse de la rationalisation du travail industriel ou des rapports entre patronat et syndicats, de la planification économique, du travail social ou de l'urbanisme.

Nous nous attacherons dans ce chapitre à un domaine particulier de réforme, celle de l'habitat populaire, où en effet des politiques nouvelles ont été entreprises dans tous les pays belligérants au cours de la guerre ou au lendemain de l'armistice. Les mesures concrètes qui furent prises sont variables selon les cas, mais ces différences ne sont pas notre objet ici. Notre propos est d'examiner comment l'expérience de la guerre a changé, dans les quatre pays étudiés<sup>2</sup>, les termes dans lesquels la réforme de l'habitat est pensée et les méthodes par lesquelles on considère désormais qu'il faut l'entreprendre. Sur ces plans, la guerre marque une victoire décisive des courants réformateurs qui s'étaient développés au cours de la décennie précédente, car elle permet, pour la première fois à cette échelle, leur rencontre avec des forces sociales elles-mêmes en pleine transformation, un patronat en voie d'organisation et un mouvement syndical qui a conquis une légitimité nouvelle. Deux faits relatifs à ce succès nous semblent pouvoir être établis.

D'une part, au lendemain de la guerre, la question du logement en vient à être envisagée partout comme un problème national. Elle s'écarte de sa formulation originelle comme aspect de la "question sociale" pour devenir un défi à la nation toute entière. Elle ne concerne plus seulement la condition ouvrière, mais aussi le mode de vie des classes moyennes, la productivité industrielle du pays, la gestion des équilibres de marché. La nouveauté est importante, car elle généralise le changement de perspective qu'exprimaient seuls auparavant les réformateurs modernistes les plus détachés de la

tradition philanthropique et répressive. Dans le même mouvement, le problème du logement cesse d'être une simple affaire de classe et peut devenir l'objet d'une responsabilité d'Etat.

D'autre part, les acteurs de cette nouvelle élaboration présentent d'étonnantes similitudes d'un pays à l'autre. Les caractéristiques des institutions qui se mettent en place pendant et après la guerre, les trajectoires des hommes qui les animent, la façon dont ils formulent leurs tâches, sont autant d'indices de convergences internationales qui traversent la variété des traditions et des contextes propres à chaque pays. Nous essayerons de montrer que l'expérience majeure par laquelle ces convergences se construisent, c'est la mobilisation industrielle.

Curieusement, dans tous les pays, y compris ceux qui ont été loin du champ de bataille et n'ont subi aucune destruction, les autorités formulent le problème de l'immédiate après-guerre en termes de "reconstruction". Ce vocabulaire est caractéristique d'un climat social et d'une idéologie qui se sont développés au cours même du conflit. Partout, au fur et à mesure que celui-ci s'installe, on pressent que rien ne sera plus tout à fait comme avant. Avec la paix recouvrée, il faudra sans doute réparer les dégâts, mais aussi repartir sur d'autres bases que par le passé. La première tâche sera cependant d'assurer la reconversion de l'économie de guerre, avec le cortège des problèmes qui ne manqueront pas alors de se poser : réorienter la production industrielle et conquérir les marchés extérieurs, faire face aux pénuries et au chômage de masse prévisibles, permettre la reprise rapide de la construction privée malgré un contexte inflationniste entièrement inédit, et restaurer un niveau "normal" des prix.

Pour certains, en particulier la plupart des grands industriels, il s'agira de faire face à cette situation exceptionnelle par des mesures destinées à ménager le retour au statu quo ante, tout en consolidant les bénéfices économiques et politiques obtenus au cours du conflit. Pour d'autres, notamment les réformateurs de toutes origines, reconstruire ce sera prendre appui sur l'expérience des années de guerre pour faire un pas décisif vers la réforme sociale et bâtir une société nouvelle. Pendant une brève période, avant et après l'armistice, cette dernière conception prend le dessus dans l'air du temps et dans le discours officiel. On se prépare donc à refaire les infrastructures matérielles du pays -son industrie, ses villes- en même temps qu'à remodeler les rapports sociaux, élargir et organiser la démocratie. C'est dans ce contexte que le logement en vient à être considéré comme une priorité nationale, que devront prendre en charge des institutions nouvelles nées du laboratoire de l'économie de guerre.

### Le logement, un problème national

Dès qu'est envisagé le programme de la reconstruction, le logement en est partout considéré comme un élément essentiel, en dépit de la diversité des politiques finalement adoptées après l'armistice. Un accord général règne en effet sur trois points : d'abord, ceux qui se sont battus, sur le front des tranchées ou celui des usines, ont bien gagné le droit à une amélioration de leurs conditions de vie ; or, la guerre a provoqué une dramatique pénurie de logements ; enfin, rien n'assure que celle-ci pourra être rapidement résorbée sans une action des pouvoirs publics.

La promesse d'une ère nouvelle pour les travailleurs est une composante générale du discours politique officiel au lendemain de l'armistice. Parmi les changements nécessaires, celui des conditions de logement est placé parmi les priorités. Le thème comporte des accents différents selon les pays. La reconnaissance de la nation envers ceux qui ont chèrement payé la victoire domine à travers la campagne "Homes fit for heroes" lancée par Lloyd George en novembre 1918. Jules Breton lui fait écho en soulignant, au Congrès interallié de Londres sur l'habitation, qu'il est du "devoir" des gouvernements de "payer (leur) dette aux anciens combattants, à la cohorte innombrable des veuves, des orphelins, des mutilés"<sup>3</sup>. En France, cependant, la préoccupation nataliste, ravivée par l'ampleur des pertes humaines, prévaut. Cheval de bataille de Breton, ce "ministre de la natalité", elle n'est absente d'aucun discours. Gagner la bataille du logement, c'est, après la perte de "deux millions des meilleurs fils de France" -comme le dit le socialiste Henri Sellier- "sauvegarder la vie humaine et refaire la santé physique et morale de la race"<sup>4</sup>. Tandis qu'en Italie Francesco Nitti, devenu premier ministre en 1919, affirme la priorité des mesures qui permettront de libérer aussi vite que possible "les populations urbaines de l'oppression provenant du manque de logements"<sup>5</sup>, aux Etats Unis le secrétaire au Travail William B. Wilson fait couvrir le pays d'affiches portant des slogans comme "Je veux voir chaque ouvrier posséder sa maison" ou "Soyez propriétaire pour l'amour de vos enfants", et soulignant que désormais, être patriote, c'est construire<sup>6</sup>.

L'"amélioration du sort des travailleurs"<sup>7</sup> est donc l'objectif proclamé de tous les gouvernements. Il est urgent en effet de faire oeuvre de "paix sociale". Prolongeant la période de haute conflictualité sociale du début des années 1910 et les mouvements revendicatifs des années 1916 et 1917, une vague de grèves balaie l'Europe et les Etats Unis. Elle prend parfois un tour insurrectionnel et s'accompagne partout d'une augmentation considérable des effectifs et du pouvoir de négociation des syndicats, dont l'organisation antérieure se trouve ébranlée par l'adhésion en masse de travailleurs peu

qualifiés. En Europe, où existent des partis ouvriers, le nombre de leurs électeurs fait un bond en avant. Cette montée en puissance du mouvement ouvrier semble pendant quelque temps menacer l'ordre établi et, en tous cas, remettre radicalement en cause les équilibres politiques traditionnels<sup>8</sup>. De toutes parts, les experts reprennent à leur compte le diagnostic de la Commission royale britannique qui concluait déjà en 1917 qu'une grande part de l'agitation ouvrière avait pour cause la question du logement et des loyers<sup>9</sup>. Aux Etats Unis, par exemple, le très conservateur John J. Murphy généralise le propos : "De mémoire d'homme, il n'y a jamais eu une pénurie de logements comme celle qui se manifeste aujourd'hui. C'est devenu un problème mondial. (...) Les loyers atteignent les prix de famine ; en conséquence l'agitation sociale s'exprime sous de nombreuses formes"<sup>10</sup>. Les dirigeants britanniques défendent la législation de 1919 devant la Chambre des communes en la présentant explicitement le programme de construction municipale comme "une assurance contre le Bolchévisme et la Révolution"<sup>11</sup>.

Mais il ne s'agit pas seulement d'une réponse immédiate aux tensions sociales, réponse d'ailleurs déplacée par rapport aux revendications ouvrières. On n'oublie pas en effet la leçon de la guerre, au cours de laquelle, comme le remarque parmi tant d'autres l'architecte progressiste Charles H. Whitaker, "(...) le rapport entre la production en masse et de bons logements et un environnement décent fut clairement établi et devint visible à l'oeil nu même pour l'industriel le plus conservateur"<sup>12</sup>. Pour gagner la bataille économique qui s'annonce avec le retour de la paix, il faut accroître la production nationale, et donc la productivité du travail dont on admet maintenant très largement qu'elle dépend étroitement des conditions de la vie quotidienne des ouvriers<sup>13</sup>. En outre, il faut faire face à une crise de chômage aiguë, et la relance du bâtiment et des travaux publics est susceptible de créer rapidement des emplois.

Construire est donc un objectif prioritaire, qui découle d'un constat général : jamais la pénurie de logements n'a été si grave. Celle-ci est regardée comme le résultat de l'arrêt de la construction pendant la guerre et en outre, en France, des destructions dans les régions envahies. De fait, le secteur immobilier avait cessé toute activité dans les pays belligérants en raison de la rareté de la main d'oeuvre et des matériaux, de leur cherté croissante, et de la priorité donnée dans cette situation aux travaux directement liés aux besoins de l'armée et des usines d'armement<sup>14</sup>. A la fin de la guerre, on procède donc pour la première fois à des évaluations nationales des besoins de logements. Alors qu'auparavant les statisticiens s'attachaient seulement à mesurer localement le surpeuplement, les objectifs quantitatifs d'un programme national de construction deviennent

désormais un élément du débat politique. Bien entendu, les positions divergent. En Grande Bretagne, comme en France, les administrations publiques raisonnant sur la base des possibilités financières aboutissent au chiffre de 500 000 logements sociaux : c'est celui que proposent Loucheur et Bonnefoy<sup>15</sup>, comme par ailleurs le Tudor Walters committee qui finit par l'emporter sur les estimations plus modestes du Local government board<sup>16</sup>. Dans les deux pays, les partis ouvriers, les syndicats, les associations de locataires placent la barre beaucoup plus haut en lançant le chiffre d'un million<sup>17</sup>. Aux Etats Unis, où le gouvernement fédéral est bien déterminé à écarter toute prise en charge publique du problème, aucune évaluation officielle n'est annoncée. Cependant, tandis que le comité du Sénat qui étudie la question du bâtiment en 1920-1921 s'abstient lui aussi de toute estimation nationale, des services du Département du travail évaluent officieusement le déficit de logements à 500 000, un million, ou même cinq millions<sup>18</sup>. En Italie, la Commission instituée le 13 décembre 1919 par le ministre de la Justice en vue d'"étudier et proposer les mesures nécessaires à une solution à la crise du logement", présidée par Luigi Einaudi, estime que la construction de 30 000 pièces par an et pendant cinq ans correspond aux besoins urgents à satisfaire dans chaque grande ville italienne<sup>19</sup>.

Cette brusque prise de conscience demande explication car, après tout, la pénurie est une caractéristique ancienne du marché du logement ouvrier, particulièrement dans les grandes villes depuis le tournant du siècle. Un net ralentissement de la construction pour les strates inférieures du marché s'était produit en effet à Paris, à Londres comme à New York dans la décennie précédant la guerre. La tension qui en résultait sur les loyers ouvriers était encore aggravée par la hausse du niveau général des prix qui a marqué les années 1910. Les locataires s'agitaient, les municipalités s'inquiétaient et parfois commençaient à évaluer les besoins, travail qu'elles reprendront après guerre<sup>20</sup>. Malgré la relation que de nombreux dirigeants croient observer entre le manque de logements et l'agitation ouvrière de l'après-guerre, on peut donc penser que l'émergence du thème de la pénurie en 1918-1919 et la formulation d'objectifs nationaux de construction ne résultent pas simplement de l'aggravation du "problème du logement" des ouvriers. Elle nous semble, par contre, devoir être rapportée à plusieurs traits véritablement nouveaux de la situation, conséquences de la guerre.

En premier lieu, des mesures de blocage ou de contrôle des loyers ont été prises partout au cours du conflit en réponse à l'agitation populaire et il a bien fallu les reconduire après l'armistice. On ne pouvait se défaire de cet héritage sans ajouter dangereusement aux causes de troubles sociaux qu'en rétablissant au plus vite l'équilibre du marché. Cette évidence, reconnue par les gouvernants

et les parlements, est même parfois admise par les porte-paroles des intérêts immobiliers<sup>21</sup>. D'où la démarche qui consiste à évaluer les niveaux de production nécessaires au retour à une situation de marché plus normale, et la recherche de mesures qui permettront à terme la suppression de la réglementation des loyers, partout conçue comme provisoire.

D'autre part, la guerre a fait surgir pour la première fois le problème du logement des couches moyennes. De toutes parts, les réformateurs observent cette nouveauté. En France, le libéral Georges Risler propose l'aide de l'Etat à la construction coopérative pour ces "classes moyennes (qui) forment l'épine dorsale de la Nation" et sont victimes de la vie chère<sup>22</sup>, tandis que le socialiste Henri Sellier affirme : "Nul ouvrier ou bourgeois, à l'exception des gens très riches, ne peut payer, au chiffre actuel des salaires et traitements, un loyer représentant l'intérêt du capital engagé dans la construction neuve. Comme la nécessité sociale d'une solution à la crise du logement est indiscutable, il faut donc que, au moins temporairement, les pouvoirs publics (...) interviennent pour favoriser une reprise de la construction"<sup>23</sup>. Même thème en Italie, développé par Luigi Luzzatti, le ministre libéral qui a donné son nom à la première loi instituant les "case popolari" en 1903 : "(...) Il est nécessaire d'encourager avec des moyens nouveaux les coopératives des ouvriers et des employés, mais il est d'extrême urgence d'accorder, avec davantage de libéralité que jusqu'à présent, les aides du droit et de la finance aux initiatives de cette classe sociale qui ne fait partie ni des ouvriers, ni des employés, qui ne connaît pas l'aisance des bourgeoisies qui s'élèvent, mais qui représente une misère digne (...), qui plus que tout autre souffre des loyers élevés, de l'habitation malsaine et connaît aujourd'hui ces manques absolus que les classes laborieuses commencent à ne plus connaître (...)"<sup>24</sup>. Même thème enfin aux Etats Unis, par exemple chez John Ihlder, un réformateur de la tradition philanthropique : "La pénurie de logements a frappé les membres (de la vaste classe moyenne) plus durement qu'aucun autre groupe, ce qui est très significatif d'une dégradation de caractère permanent en Amérique. En effet ce ne sont ni les riches (...) ni les pauvres, mais c'est ce groupe qui fixe la norme américaine, celle qui nous donne le critère de mesure, celle à laquelle nous espérons élever tout notre peuple"<sup>25</sup>.

La dégradation des conditions de logement de ces catégories modestes et méritantes confère au problème du logement une dimension nouvelle, nationale et non plus seulement "sociale". Si les couches moyennes voient leurs conditions de logement se dégrader, c'est l'idéal proposé à toute amélioration des classes inférieures qui s'évanouit. C'est aussi l'indice que des obstacles sérieux s'opposent à ce que le secteur immobilier privé produise pour son seul marché de masse possible. Une partie des représentants des intérêts

immobiliers et du personnel politique libéral ou conservateur en vient alors à considérer que l'Etat doit agir pour permettre une rationalisation de la construction privée. Sous des formes diverses, les pouvoirs publics envisagent ou entreprennent de favoriser la standardisation, de réformer les circuits de financement, voire de subventionner les constructeurs, et surtout de susciter l'apparition de grands opérateurs privés sociaux capables de réaliser de vastes opérations pour les couches moyennes.

Faute de telles mesures, cette crise de la construction qui rend politiquement dangereux le retour à la liberté des loyers et frappe durement les couches moyennes, risque de s'éterniser car l'immobilier reste paralysé par une hausse des prix sans précédent. La guerre, en effet, s'est accompagnée d'une brutale augmentation du niveau général des prix, qui se poursuit jusqu'en 1920 ou 1921 selon les pays<sup>26</sup>. Dans tous les cas, le coût de la construction augmente plus vite que la moyenne<sup>27</sup>. La plupart des agents économiques et des gouvernants regardent cette situation comme anormale et donc provisoire : les prix vont nécessairement redescendre sinon au niveau d'avant-guerre, du moins très en dessous de prix qui sont considérés comme artificiels parce que résultant de la désorganisation industrielle et financière. Comme l'on sait, ils se trompent, et il faudra des années pour que soit reconnue la nouveauté radicale du paysage économique issu du conflit mondial<sup>28</sup>. Il est caractéristique de ce point de vue qu'une des législations parmi les plus durables du vingtième siècle en matière économique, le contrôle des loyers, soit partout adoptée et régulièrement reconduite comme une mesure provisoire. Cette attente de la baisse et de la stabilisation des prix paralyse promoteurs, investisseurs et banquiers pendant plusieurs années après l'armistice. C'est pourquoi dans tous les pays, qu'un programme de construction publique soit ou non envisagé, il est admis, voire réclamé par les milieux de l'immobilier et les forces politiques conservatrices, qu'une intervention publique compense, sous une forme ou une autre, les pertes en capital encourues par les constructeurs qui reprendraient tout de suite leur activité. C'est un facteur important du consensus, très fort à la sortie de la guerre, quant à un rôle nouveau de l'Etat en matière de logement.

### **Industrialisme**

A problème nouveaux, solutions nouvelles. Ce n'est pas seulement l'urgence des réformes qui en vient à être reconnue, ce sont leurs objectifs et leur mode d'élaboration et d'administration qui sont définis différemment. En effet, avec la mobilisation militaire et industrielle et la gestion de de l'économie de guerre, les grands industriels, les syndicats et les partis

ouvriers, les professionnels ont fait l'expérience de nouveaux rapports sociaux. Ils n'envisagent plus comme avant leur position vis-à-vis de l'Etat et considèrent le rôle même de celui-ci d'une manière différente. Dans chacun de ces milieux, forces clé du processus de réforme, une idéologie commune prend corps et constitue le socle d'un nouveau consensus social, qui donnera un cadre et des limites aux conflits à venir. Nommons-la l'industrialisme<sup>29</sup>. Elle est caractérisée par la croyance qu'un progrès rapide et potentiellement illimité de la productivité industrielle est désormais à la portée de la main grâce à la rationalisation du travail, si toutefois se poursuit une mobilisation des énergies nationales semblable à celle du temps de guerre. Un tel progrès permettra à la fois d'améliorer le niveau de vie ouvrier et d'assurer la paix sociale par un dépassement définitif des conflits du travail.

Le grand patronat bénéficiaire des commandes militaires a entrepris pendant la guerre une rationalisation de la production qui annonce un progrès indéfini de la productivité grâce à l'organisation du travail et à la mécanisation. Les organisations ouvrières, dans leur majorité, appuient cette perspective en insistant sur le pouvoir de négociation des syndicats et sur l'élévation du niveau de vie ouvrier comme conditions des gains de productivité. Ce thème s'amplifie au lendemain de l'armistice et reste largement consensuel : il n'y aura pas d'industrie nationale compétitive sans une amélioration radicale des conditions de vie des ouvriers selon des principes scientifiques, mais celle-ci repose elle-même -les ouvriers doivent s'en convaincre- sur l'augmentation de la production. Léon Jaussely, l'un des fondateurs de la Société française des urbanistes, pose ainsi l'équation: "Il faut mieux produire pour mieux vivre et aussi mieux vivre pour mieux produire, tel est l'axiome du jour dont la réalisation est le problème de la société moderne"<sup>30</sup>.

Les professionnels concernés par les différents secteurs de réforme fournissent pour leur part à cette idéologie un langage, une légitimité et des instruments opératoires. Les modalités institutionnelles de mise en oeuvre peuvent varier selon les situations nationales et les conjonctures politiques, mais dans tous les cas les experts fixent les objectifs sous une forme qui a montré son efficacité pendant la guerre: la définition de normes. John Nolen, un expert de premier plan du city planning qui a réalisé plusieurs villages pour les ouvriers des usines de guerre, souligne l'universalité de la méthode: "Il y a des lois du bien-être humain -des lois scientifiques- et nous savons mieux que jamais qu'à long terme, cela paie de les suivre. De ce point de vue, le logement n'est pas spécifique. Il y a des normes (standards) en matière d'alimentation, de vêtement, de navires, de munitions, de bâtiments industriels, de véhicules à moteur, d'avions, et dans tout le vaste et complexe matériel du monde moderne"<sup>31</sup>.

L'industrialisme moderniste, rationalisateur, social, comprend cependant plusieurs versions, dont le caractère divergent passe au second plan jusqu'au lendemain de la guerre, mais éclatera en 1920-1922 avec le retour à l'ordre.

Le grand patronat avait considérablement développé l'organisation par branche des intérêts industriels en vue de participer à la gestion de l'économie de guerre. Sous des formes diverses, il s'était installé dans l'Etat, tandis que le pouvoir effectif se déplaçait des institutions parlementaires vers des bureaucraties où son poids était déterminant, quand elles n'étaient pas directement contrôlées par lui. Il s'agissait de distribuer les commandes publiques et, ainsi, de répartir les profits de guerre, mais aussi de rationaliser le fonctionnement de l'économie<sup>32</sup>. A la fin du conflit, la levée des contrôles étatiques et le retour au "business as usual", obtenus par les milieux d'affaires, ne marquent pas pour autant une simple restauration du statu quo ante. Le patronat de la grande industrie a conquis des positions nouvelles qui lui permettent d'être associé à la politique économique des gouvernements ou de peser sur elle, même s'il ne conserve pas son implantation institutionnelle dans les administrations<sup>33</sup>. Dans tous les pays, l'expérience de la guerre a ainsi donné naissance à une idéologie selon laquelle les dirigeants de l'industrie sont des experts en efficacité qui doivent prendre en main un processus de "rationalisation" de la société.

Cette revendication fondamentale constitue le trait commun des divers mouvements que nourrit le patronat "progressiste" de l'après-guerre. Il s'agit d'abord de réaffirmer le contrôle absolu du chef d'entreprise sur l'usine, après une période dangereuse où des instances extérieures ont défini les produits, fixé les prix, arbitré les conflits sociaux et donc imposé l'influence des syndicats. Dans le contexte de l'industrialisme, le pouvoir patronal n'est plus seulement légitimé par le droit de propriété, mais aussi par sa capacité à accroître l'efficacité productive. A ce contrôle, le patronat n'a jamais renoncé, bien qu'au moment de la vague de grèves de 1918-1920 il se soit parfois montré réceptif aux propositions de participation ouvrière avancées par les syndicats et les socialistes réformistes ou, du moins, ait dû mettre en place des formes de représentation des salariés contrôlées par lui<sup>34</sup>. C'est aussi au nom de l'efficacité industrielle et sociale que les "oeuvres", le "welfare work", connaissent un second souffle au seuil des années 1920 dans la grande industrie, souvent sous des formes qui associent désormais les entreprises d'une même branche ou d'un même bassin de main-d'oeuvre. L'idéologie industrialiste accompagne en effet aussi la formation des organisations patronales, que soutiennent ou même impulsent des ministres du commerce

comme Etienne Clémentel, Herbert Hoover ou Dante Ferraris, et au sein desquelles les grands industriels imposent leur rôle dominant<sup>35</sup>.

Dans cette perspective, ce n'est pas seulement l'organisation productive, c'est l'Etat lui-même qui doit être "rationalisé". L'administration doit être réorganisée sur le modèle de l'entreprise, et les structures du pouvoir débarrassées de l'influence des "politiciens". L'idéologie de la compétence met au premier plan la figure de l'expert, dont le modèle -l'ingénieur- vient précisément de l'entreprise. Elle nourrit le projet d'administrations peuplées de techniciens en pleine harmonie avec les industriels, voire d'une représentation directe des "producteurs" dans l'Etat -à terme, d'une transformation corporatiste des institutions, comme dans le cas italien<sup>36</sup>. Si le patronat industriel et les milieux politiques libéraux adoptent volontiers alors les doctrines de la rationalisation -ainsi le "fayolisme" en France- c'est parce qu'elles permettent à la fois de fonder le rejet de l'interventionnisme étatique et de généraliser les principes du taylorisme industriel<sup>37</sup>.

Quant aux organisations ouvrières, celles qui s'étaient associées à l'Union sacrée se sont vu accorder pendant la guerre, pour la première fois, une légitimité nationale dans le cadre d'institutions tripartites. Sur la base de cette expérience, les syndicats revendiquent une reconnaissance durable et générale du droit de négociation collective et de contrôle minimum dans l'entreprise<sup>38</sup> et, plus largement, une association permanente à des instances de consultation et d'arbitrage qu'ils voudraient voir maintenues, en Europe au sein de l'Etat. Dans la perspective du renouveau national fondé sur l'effort de production, il s'agit là d'un développement de positions formulées avant la guerre par les Fabiens et le Guild socialism, par Rigola et Turati, par Albert Thomas, Maxime Leroy et Jouhaux, par Gompers. Associé ou non à l'idée de planification économique et à un programme de nationalisation, est énoncé, en Europe, le projet d'une participation des travailleurs à la direction générale des affaires, projet qui comporte l'institutionnalisation de la "représentation des intérêts" -sous la forme idéale d'un "parlement économique"- et une nouvelle conception de la gestion des affaires publiques: celle de "la raison discutée, de la raison expérimentée", comme le dit Jouhaux<sup>39</sup>.

S'il y a donc de sérieuses oppositions sur le pouvoir à l'entreprise et la négociation collective, le consensus reste général sur la nécessité d'entrer dans une phase nouvelle des politiques sociales. Patronat progressiste et mouvement syndical sont en conflit sur les institutions qui mettront en oeuvre les réformes, notamment en matière de logement. Mais ce qui a changé au cours de la guerre, c'est que la définition des objectifs par les uns et par les autres s'est alignée sur le langage des experts. Que la réforme de l'habitat populaire

soit prise en charge par des administrations publiques ou par des institutions privées associant ou non les représentants des catégories concernées - travailleurs ou consommateurs- l'idéologie de la compétence marque toutes les réponses données à la question des moyens. Le pouvoir est à l'expert, non pas que la décision politique ou la gestion quotidienne lui appartiennent, mais parce que, loin de toute position partisane, de tout intérêt "politicien", il donne une base scientifique au projet. Lui seul connaît les besoins et formule la réponse adéquate. Voilà un trait constitutif de la pensée réformatrice qui est largement antérieur à l'immédiate après-guerre. Dès la fin du dix-neuvième siècle, en effet, "l'observation systématique et impartiale" du spécialiste, l'outil statistique, dictent le diagnostic et indiquent dans les termes les plus concrets la réforme à entreprendre<sup>40</sup>. Cependant, une fois encore, la guerre marque une rupture. Les institutions composées d'industriels modernistes et de représentants ouvriers, chargées de gérer les problèmes sociaux liés à la mobilisation et de préparer la reconstruction, avaient fait largement appel à des experts jusque-là basés dans une pratique professionnelle ou dans des organisations réformatrices privées. Leur rôle se voit grandi dans le cadre des dispositifs mis en place par les nouvelles législations et la perspective des réalisations de l'après-guerre. Leur mission prend un sens nouveau : le town planner est "l'ingénieur social de l'avenir immédiat", dit Cawcroft ; l'architecte est l'artisan de la démocratie, explique Sidney Webb; et Le Corbusier s'écrie "architecture ou révolution"<sup>41</sup>. On annonce, en d'autres termes, que les questions sociales n'appartiennent plus à "la politique", mais relèvent de choix techniques. Sur cette base peut se développer un corps professionnel qui va formuler les objectifs consensuels pour un nouvel habitat populaire dans une ville elle-même transformée.

### **Des appareils et des hommes nouveaux**

En règle générale, c'est au cours même du conflit mondial que sont mis à l'étude les programmes de reconstruction. La gestion de l'économie de guerre et de la mobilisation industrielle en vient à être regardée par les diverses forces en présence comme une expérience d'où peuvent naître des solutions nouvelles. C'est d'ailleurs souvent dans les institutions qui gèrent l'industrie d'armement et ses problèmes de main d'oeuvre qu'est d'abord posée la question de prévoir l'après-guerre. Et lorsque des administrations spécifiquement chargées de préparer la reconstruction sont créées, elles se trouvent en continuité avec celles qui organisent la production militaire. Elles vont préfigurer et constituer le noyau de la réorganisation administrative du temps de paix.

Cette continuité des institutions, qui repose largement sur leur personnel, est particulièrement nette en Grande Bretagne et en France. Les mêmes

hommes passent des Ministères de l'armement, où ils avaient notamment en charge la gestion de la main d'oeuvre des usines de guerre, aux Ministères de la reconstruction et deviennent ensuite responsables de l'élaboration des programmes de logement de l'après-guerre.

En Grande Bretagne, le Cabinet de coalition Asquith institue un Reconstruction committee dès mars 1916. Il comprend notamment un Housing panel, auquel collabore un large éventail de réformateurs. Présidé par Lord Salisbury, on y trouve aussi bien d'éminents fabiens, Beatrice Webb et Thomas Jones, qu'un grand industriel comme Seebohm Rowntree, réputé pour ses enquêtes sociologiques sur la pauvreté à York, et président du Welfare committee au Ministère des munitions de Lloyd George<sup>42</sup>. Lorsque ce dernier devient premier ministre en décembre 1916, son sous-secrétaire Christopher Addison lui succède aux Munitions, avant de se voir confier le Ministère de la reconstruction lors de la création de celui-ci en juillet 1917. Addison, professeur de médecine et député libéral, sera après la guerre le premier titulaire du Ministère de la santé créé dans le cabinet Lloyd George en juin 1919. C'est à ce titre qu'il présidera à l'adoption du Housing and Town Planning Act de 1919 et à sa mise en oeuvre jusqu'à ce qu'il soit écarté en mars 1921. Les principaux cadres techniques de sa politique du logement proviennent, nous le verrons, des administrations chargées pendant la guerre de construire des logements pour les ouvriers des usines d'armement.

Parallèlement, en France, les destructions subies dès le début des hostilités dans le nord et l'est industriels, suscitent en mai 1916 la mise en place d'un Comité interministériel "pour aider à la reconstitution des régions envahies" placé sous la présidence de Léon Bourgeois, ministre d'Etat radical dans le cabinet d'union sacrée Viviani, puis, à partir de mars 1917, ministre du Travail. Avec le cabinet Clémenceau de novembre 1917, ce comité donne naissance à un Ministère des régions libérées, confié à Albert Lebrun puis en novembre 1919 à André Tardieu, auparavant Commissaire général aux affaires de guerre franco-américaines. Les commissions d'experts du logement et de l'urbanisme qui travaillent pour ces administrations seront intégrées dans l'appareil de l'Etat à la fin de la guerre, à la suite notamment de la loi de 1919 instituant les plans d'urbanisme. Les orientations de la politique du logement de l'immédiate après-guerre sont définies par Louis Loucheur qui préside à partir de mars 1920 la commission instituée par le ministre de l'Hygiène "en vue de l'étude des mesures propres à remédier à la crise du logement"<sup>43</sup>. Loucheur, polytechnicien et industriel, avait remplacé le socialiste Albert Thomas à la tête du Ministère de l'armement en septembre 1917, après avoir été auparavant son secrétaire d'Etat aux fabrications de guerre. Il restera à ce poste tout au long du cabinet Clémenceau, son administration prenant le nom de Ministère de la reconstitution industrielle en novembre 1918. De la gestion de

l'industrie de guerre à la politique de reconstruction et du logement, sa trajectoire est tout à fait semblable à celle d'Addison. A une différence près, toutefois : il doit quitter le gouvernement lorsqu'en janvier 1920 Millerand succède à Clémenceau et attribue la politique du logement au nouveau Ministère de l'hygiène, assistance et prévoyance sociales, confié à Jules Louis Breton. Mais le lien avec la mobilisation industrielle n'est pas rompu pour autant : ce député républicain modéré avait dirigé tout au long de la guerre l'administration chargée des inventions techniques intéressant la défense, et c'est à Loucheur, qui n'est alors plus au gouvernement, qu'il confie l'élaboration de la politique à mener en matière de logement.

Bien que la continuité institutionnelle observable en Grande Bretagne et en France soit moindre en Italie et aux Etats Unis, dans les quatre pays se met en place au cours de la guerre une collaboration inédite entre des forces analogues. Au sein des appareils d'Etat sont associés à la définition et à la mise en oeuvre des politiques sociales qui accompagnent la mobilisation industrielle, non seulement un personnel politique modernisateur de type libéral et de grands industriels, mais aussi, sous des formes diverses selon les pays, d'une part des experts de la réforme, de l'autre des représentants politiques ou syndicaux du mouvement ouvrier.

Pour la première fois en effet, les professionnels qui font autorité en matière de logement et d'urbanisme, entrent en nombre dans les administrations, soit pour construire des villages modèles pour les travailleurs des usines d'armement, soit pour définir et mettre en oeuvre les programmes de reconstruction. Ces hommes sont souvent représentatifs des organisations professionnelles d'architectes ou de town planners, et comprennent les dirigeants les plus en vue des mouvements de réforme qui se sont développés dans ces professions depuis le début du siècle. Avant la guerre, ils servaient une clientèle privée d'industriels, de promoteurs et de philanthropes dont ils partageaient l'orientation libérale. En même temps que leurs homologues dans d'autres domaines, notamment les spécialistes des relations industrielles, ils occupent bientôt les postes de responsables techniques dans les administrations publiques. En définissant de nouvelles normes de construction et d'urbanisme, ils donnent aux politiques d'Etat leurs moyens de réalisation en même temps que leur légitimité scientifique. Dans ce rapport étroit entre le monde des affaires, celui de l'expertise et celui de l'administration publique, l'ère des technocrates commence.

L'association des professionnels aux appareils d'Etat est précoce en Grande Bretagne et aux Etats Unis, les deux pays où le gouvernement entreprend de construire des logements pour les ouvriers des usines de guerre.

En Angleterre, Raymond Unwin devient dès 1914 le directeur de l'urbanisme au Local government board et l'année suivante est mis à la disposition du Ministère des munitions où il dirige le service du logement<sup>44</sup>. En 1918, il rédige le rapport Tudor Walters, qui définit pour le Local government board le programme de construction de l'après-guerre<sup>45</sup>. Au même moment, James Carmichael, président du Munitions works board, élabore pour le Ministère de la reconstruction un rapport sur l'industrie du bâtiment et propose une politique dans ce domaine<sup>46</sup>. Lorsqu'est créé en 1919 le Ministère de la santé sous la responsabilité d'Addison, Unwin y est nommé architecte en chef, de même que S.B Russell, son collaborateur au Ministère des munitions, tandis que le Département du logement est confié à Carmichael et celui de l'urbanisme à George Pepler, qui avait participé à la réalisation du "munition housing" pour le compte du Local government board. Certaines des figures les plus significatives du Garden city movement présideront ainsi à la définition du programme de construction municipale entrepris à partir de 1919<sup>47</sup>.

Aux Etats-Unis, un phénomène semblable se produit, mais pour une période beaucoup plus brève. En 1917 et 1918, les cadres techniques du programme fédéral de "war housing" sont recrutés non seulement parmi les dirigeants des grandes agences d'architecture de la côte est, mais aussi parmi ceux des associations nationales qui militaient avant guerre pour le city planning et la réforme du logement. A l'Emergency fleet corporation de l'U.S. Shipping board, la Housing and town planning design division est dirigée par Frederick L. Ackerman, qui avait mené campagne dans les colonnes du Journal of the American Institute of Architects dont il est le rédacteur en chef, pour un programme de construction de guerre sur le modèle britannique. A l'US Housing corporation, la Town planning division est dirigée par Frederick L. Olmsted, qui préside alors la National conference on city planning, tandis que les normes de construction pour l'ensemble du programme fédéral sont élaborées sous la responsabilité de Lawrence Veiller, père de la réglementation de la construction à New York et président de la National housing association. Toutefois, lorsqu'au lendemain de l'armistice les agences fédérales de construction cessent leur activité, tous les professionnels qui y ont travaillé retournent à la pratique privée.

L'intégration de professionnels du logement et de l'urbanisme aux administrations publiques est plus tardive en Italie et en France, où le problème du logement de la main-d'oeuvre de l'industrie de guerre n'avait donné lieu à aucune intervention publique.

Si les professionnels de l'architecture et de l'urbanisme se trouvent jouer un rôle nouveau et important dans les appareils d'Etat lors de la

reconstruction, il en va autrement des représentants du mouvement ouvrier. Pourtant, dans tous les pays ils avaient été associés pendant la guerre à l'effort de mobilisation industrielle et à la définition des politiques sociales, dans le cadre de diverses institutions tripartites et parfois en participant au gouvernement. Les dirigeants syndicaux et socialistes avaient alors en particulier fait pression en faveur d'initiatives pour le logement et les conditions de vie des travailleurs des industries d'armement.

La question fait l'objet en Italie et en France d'études et de vœux adressés au patronat par l'administration et les organismes tripartites concernés. En France, outre les enquêtes et recommandations du Ministère de l'armement dirigé par le socialiste Albert Thomas, puis par Louis Loucheur, des études sont entreprises par les commissions locales associant patronat et syndicats que met en place dès 1915 le Ministère du travail<sup>48</sup>. En Italie, des initiatives sont prises, sans succès, par les Comités régionaux de mobilisation industrielle où sont représentés employeurs et ouvriers et qui gèrent les usines d'armement sous la tutelle du Ministère de la guerre<sup>49</sup>. Mais dans les deux pays la collaboration des socialistes et des syndicalistes à l'appareil central de l'Etat comme à ses organismes périphériques prend fin avant que la reconstruction ne commence. La rupture de l'Union sacrée au niveau gouvernemental intervient en France dès septembre 1917. En Italie, alors que le gouvernement libéral Orlando-Nitti se propose d'associer les représentants du patronat industriel et des syndicats ouvriers à la Commission pour l'étude des problèmes de l'après-guerre qu'il met en place après l'armistice, le parti socialiste, imposant sa décision à la Confederazione generale del lavoro, refuse d'y participer<sup>50</sup>.

De même en Grande Bretagne et aux Etats Unis, les organisations ouvrières jouent un rôle officiel non négligeable dans l'élaboration des politiques du logement pendant la guerre. Les syndicats britanniques sont régulièrement consultés sur les politiques sociales par les diverses commissions d'étude mises en place par le gouvernement au cours de la guerre. Ils participent en particulier au Joint committee on labour problems after the war que crée en 1917 le Ministère de la reconstruction et qui adopte l'objectif de construction soutenu par le parti travailliste et le Trades union congress. Aux Etats Unis, c'est le président de l'American federation of labor, Samuel Gompers, qui a en charge le Committee on labor auprès du Council of national defense, institué dès 1916 pour associer industriels et syndicalistes à la préparation de l'effort de guerre. L'AFL fera pression dans ce cadre pour que soit entrepris le programme de "war housing" et qu'il soit placé sous la responsabilité de celui qu'elle considère comme son allié au sein du gouvernement, le Secrétaire au Travail William B. Wilson. Toutefois, lorsqu'en 1921 est créée une Division of

housing permanente dans le gouvernement fédéral, elle relèvera non pas du Département du travail comme le souhaitait le syndicat mais du Département du commerce, sous la responsabilité de Herbert Hoover. Depuis l'élection du républicain Harding à la présidence et l'armistice, le lobby de l'AFL n'est plus en cours à Washington.

Si la question du logement revient partout au premier plan des préoccupations à la fin des hostilités, cela n'entraîne pas dans tous les cas la réorganisation administrative souhaitée par nombre de réformateurs. En France, certains militaient depuis longtemps pour la création d'un "Ministère de la santé publique" qui aurait, selon les termes de Léon Jausse, mis "ordre et rigueur dans l'application de nos lois d'hygiène"<sup>51</sup> et aurait eu la politique du logement parmi ses attributions. Le gouvernement Millerand, issu de l'élection de la "Chambre bleu horizon" en novembre 1919, répond en partie à leurs vœux en regroupant des compétences enlevées au Ministère du travail dans un nouveau Ministère de l'hygiène, assistance et prévoyance sociale confié au républicain-socialiste Jules Breton. Cependant, l'urbanisme reste du ressort du Ministère de l'intérieur. En revanche, en Italie, tandis qu'un réformateur libéral comme Maggiorino Ferraris réclame la création d'un "Ministère de l'habitation"<sup>52</sup>, le gouvernement libéral Orlando-Nitti ne suit pas et le logement reste l'attribution du Ministère de l'industrie et du commerce, que dirige Dante Ferraris, le président de la Confindustria, l'association nationale du patronat. Aux Etats-Unis, si toutes les parties s'accordent sur la nécessité d'instituer une agence fédérale permanente qui aurait une fonction d'étude, d'information et de standardisation en matière de logement et de planification urbaine, elles divergent sur la question du ministère qui en aurait la responsabilité. Lorsqu'en 1921, une Division of housing est créée dans le Département du commerce, Hoover en confie la responsabilité à John Gries, un économiste qui avait participé en 1918 au programme de construction de l'US Shipping board Emergency fleet corporation. C'est donc seulement en Grande Bretagne qu'une vaste administration du logement prendra corps dès 1919 dans le gouvernement central, le nouveau Ministère de la santé absorbant l'ancien Local government board et se voyant doté de compétences plus étendues que celui-ci.

Si en Europe, l'immédiat après guerre est marqué par l'entrée en scène directe de l'Etat central et le décollage des politiques du logement, aux Etats Unis, il faudra attendre le New Deal pour que se mette en place une division du travail comparable entre un secteur public de la construction et le secteur privé. Les modalités et l'ampleur du tournant pris sont d'ailleurs différentes dans chacune des expériences européennes, où l'apparente unanimité sur l'urgence des réformes ne résiste pas devant la question de la nature concrète des mesures à prendre. Le retour à l'ordre social contribue partout

puissamment à son effritement, mais d'autres circonstances plus spécifiques jouent aussi, variables selon les pays, et notamment la crise financière et des balances des paiements, ainsi que la capacité de la construction privée à la reprise. Les dispositions adoptées en France restent bien en deçà des projets ministériels de 1919-1920 et auront finalement une faible portée immédiate, les finances publiques connaissant une crise aiguë alors même qu'elles doivent faire face aux dépenses entraînées par les indemnités aux sinistrés et les travaux de reconstruction. En Grande Bretagne et en Italie, où des programmes plus ambitieux sont entrepris, ils seront rapidement réduits ou interrompus. Néanmoins, certaines de ces interventions "exceptionnelles", en particulier l'institution d'une subvention du gouvernement central à la construction, deviendront en fait des changements structurels permanents<sup>53</sup>.

Quels que soient leurs conflits sur les mesures concrètes à prendre, tous les réformateurs européens et américains des années 1910 et 1920 s'accordent cependant sur la nécessité de transformer le cadre physique de la vie quotidienne du peuple des villes, et notamment son habitat, afin de réformer en profondeur ses pratiques hors travail et au travail. Dès les années qui précèdent la guerre, la cible s'élargit du logement au quartier, et du quartier à la ville toute entière. La méthode se précise et inclut désormais un ensemble cohérent de savoirs scientifiques, de pratiques techniques, de changements à apporter au cadre politico-administratif de l'action réformatrice. Sur ce projet, il n'y a pas de différence essentielle entre les différents courants de réformateurs d'un pays à l'autre et se forme au cours des années 1910 un très large consensus national et international.

De plus, avec la guerre et la "reconstruction", le projet réformateur prend partout une connotation industrialiste affirmée. La définition scientifique des normes d'habitation devra permettre à la fois un progrès décisif de la productivité du bâtiment et une satisfaction rationnelle des besoins des ouvriers comme des couches moyennes, ce qui ouvre la voie à une société reconciliée, plus démocratique et plus productive. La réforme du logement prend ainsi une dimension nationale, qui fait passer au second plan ses formulations philanthropiques et disciplinaires. En outre, le projet réformateur est désormais doté d'un modèle opératoire, fourni par l'expérience de la mobilisation industrielle. Les différentes forces en présence n'en ont pas la même lecture et n'en souhaitent pas les mêmes développements, mais certains de ses éléments ne sont maintenant plus objet de controverse. Ainsi, tous reconnaissent aux experts une légitimité incontestée pour définir les besoins et les techniques nécessaires à une réponse scientifique à ceux-ci. Le professionnel de la réforme est devenu l'interlocuteur naturel de l'Etat et le porte-parole des intérêts de la société toute entière dans son domaine de compétence. De plus, la perspective

industrialiste fournit maintenant un terrain commun au patronat progressiste, aux syndicats et aux pouvoirs publics pour fonder l'objectif d'un progrès social condition et corrélat du progrès industriel. C'est sur ce terrain nouveau que se dérouleront les conflits sur les moyens concrets d'une réforme de l'habitat populaire.

### NOTES DU CHAPITRE 3.

1. Cette question est abordée in : Susanna MAGRI, Christian TOPALOVY, "Conjoncture de crise et projet réformateur: les politiques de l'habitat populaire en 1918-1922. Une étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, Etats-Unis".

2. Outre ces pays, il aurait été pertinent d'étudier l'Allemagne : nous n'avons pu le faire.

3. Discours de Jules-Louis Breton au Congrès interallié de Londres, 3-9 juin 1920, cité par Henri SELLIER, 1921, "Divers aspects de la politique anglaise en matière d'habitation. Le Congrès interallié", *La vie urbaine* 7-8, 194.

4. Allocution prononcée par H. Sellier au nom de la délégation française au Congrès interallié de Londres, citée par H. SELLIER, 1921, 199.

5. Circulaire du 14 janvier 1920, citée par : Lando BORTOLOTTI, 1978, *Storia della politica edilizia in Italia*, Roma, E. Riuniti, 90.

6. Campagne d'affichage commencée en janvier 1919 (National Archives, Records of the US Housing corporation, Box 295).

7. Discours de J.L. Breton, 3-9 juin 1920, cité par H. SELLIER, 1921, 197.

8. Cf. en particulier: Charles S. MAIER, 1975, *Recasting bourgeois Europe: stabilization in France, Germany, and Italy in the decade after World War I*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 19-225; James E. CRONIN, 1983, "Labor insurgency and class formation: comparative perspectives on the crisis of 1917-1920 in Europe", in: James E. CRONIN, Carmen SIRIANI, eds, *Work, community, and power: the experience of Labor in Europe and America, 1900-1925*, Philadelphia, Temple University Press, 20-48.

16. LOCAL GOVERNMENT BOARD FOR ENGLAND AND WALES, AND SCOTLAND, 1918, *Report of the Committee appointed by the President of the Local Government Board and the Secretary for Scotland to consider questions of building construction in connection with the provision of dwellings for the working classes in England and Wales, and Scotland, and report upon methods*

9. Réf RC on labour unrest (à peu près: ROYAL COMMISSION OF INQUIRY INTO INDUSTRIAL UNREST, 1917, London, HMSO, Cd 8662; voir en particulier: "Supplemental report on Barrow-in-Furness")

10. In : Frederick L. ACKERMAN, John J. MURPHY, Edith E. WOOD, 1920, The housing famine, how to end it: a triangular debate, New York, E.P. Dutton, 3-4.

11. Selon les termes du Secrétaire parlementaire auprès du Local government board, devant la Chambre des communes en avril 1919 (cité par Mark SWENARTON, 1981, Homes fit for heroes: the politics and architecture of early state housing in Britain, London, Heineman, 79).

12. Charles H. WHITAKER, 1920, The joke about housing, Boston, Marshall Jones Co, 20.

13. Ce thème de la relance de la production nationale dans le cadre de la reconstruction industrielle est commun à tous les pays. Cher à Loucheur en France, à Mitti en Italie, il est particulièrement présent aux Etats Unis où, plus qu'ailleurs, l'accent est porté sur la relation entre productivité et conditions de logement : cf. les rapports officiels de l'US Housing Corporation, et notamment : U.S. DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF INDUSTRIAL HOUSING AND TRANSPORTATION, 1920, War emergency construction (Housing war workers). Report of the U.S. Housing corporation, Washington, Government Printing Office, v. 1, 1-9.

14. Tous les pays étudiés connaissent une situation analogue. Pour la France, cf. Arthur FONTAINE, 1925, L'industrie française pendant la guerre, Paris, PUF (Fondation Carnegie), 423-428; E. DESPAGNAT, 1920, Recherche des moyens propres à conjurer la crise de la construction (Rapport à la Commission instituée par le ministre de l'Hygiène et de la Prévoyance sociale pour étudier les nouveaux procédés de construction), 18-19 (Archives Nationales, F22, 681). Pour l'Italie, cf. Mario TALAMONA, 1958, Fluttuazione edilizia e cicli economici, Roma, Iaco, 238. En Grande Bretagne, dès l'automne 1914, les autorités locales ont ordre de cesser toute construction en application du Housing Act de 1890. (xxxet la construction privée?) Aux Etats Unis, il est d'abord interdit aux producteurs de matériaux de construction de satisfaire les commandes pour des travaux qui ne sont pas liés au programme militaire (mars 1918), puis une autorisation préalable pour la quasi-totalité des projets de construction est instituée (septembre 1918). Cf. Miles L. COLEAN, 1940, Housing for defense, a review of the role of housing in relation to America's defense and a program for action, New York, The Twentieth Century Fund, 2.

15. Louis LOUCHEUR, Laurent BONNEYAY, 1920, "Proposition de loi relative à l'établissement d'un programme financier en vue de la construction pendant les dix années 1921 à 1930 de 500 000 logements économiques et salubres", séance du 22 juillet, Journal Officiel, Documents parlementaires, Chambre, 26 octobre, n° 1336.

16. LOCAL GOVERNMENT BOARD FOR ENGLAND AND WALES, AND SCOTLAND, 1918, Report of the Committee appointed by the President of the Local Government Board and the Secretary for Scotland to consider questions of building construction in connection with the provision of dwellings for the working classes in England and Wales, and Scotland, and report upon methods

of securing economy and despatch in the provision of such dwellings, London, HMSO, PP Cd 9191.

17. En 1920, le député socialiste Pierre Dormoy propose un programme d'un million de logements, exprimant ainsi les revendications de l'Union confédérale des locataires et des milieux syndicalistes. Cf. Henri SELIER, A. BRUGGEMAN, 1927, Le problème du logement pendant la guerre, Paris, PUF (Carnegie), 25; P. DARAGO, 1919, Le problème de l'habitation des travailleurs, Epône, Société d'Édition et de librairie de l'Avenir Social (avec une préface de Madeleine Yernet). En Grande Bretagne, les syndicats et les travaillistes soutiennent le programme du Joint committee on labour problems after the war (constitué par décision des ministres de la Reconstruction et du Travail), publié dès juillet 1917 sous le titre A million houses after the war. (améliorer la référence).

18. Le rapport du sénateur William M. Calder au Congrès ne contient aucun programme chiffré, repoussant d'emblée toute participation directe des autorités publiques "à l'activité commerciale en matière de logement" (US CONGRESS, SENATE, SELECT COMMITTEE ON RECONSTRUCTION AND PRODUCTION, 1921, Report..., Washington, Government Printing Office, 5). En revanche des évaluations officielles sont formulées au Département du travail. Lorsque celui-ci lance sa campagne de propagande "Own your own home", il souligne que le pays manque au minimum de 500 000 logements, peut-être de un million (US DEPARTMENT OF LABOR, INFORMATION AND EDUCATION SERVICE, "Suggestions for organizing own-your-own-home campaigns", March 10, 1919, National Archives, U.S. Housing corporation, Box 295). A la mi-1920, l'ingénieur en chef Chase de l'U.S. Housing corporation estime la pénurie à cinq millions de logements ("Who will build five million homes?", Literary Digest 6, 9 (1584), August 28, 1920, 17). En outre, dans la plupart des villes du pays, les autorités municipales et les groupes intéressés à la housing reform avancent des évaluations locales.

19. Luigi EINAUDI, 1920, Il problema delle abitazioni, Milano, Trèves, 175-176.

20. En Grande Bretagne, c'est à la demande du gouvernement que les municipalités préparent leur programme dès 1918 (circulaire du Local government board du 18 mars 1918). En 1919, la loi Addison leur fait obligation d'établir un recensement des besoins locaux et un programme qui y réponde (cf. M. SWENARTON, 1981, 75-87, et, sur le programme du London county council, 164-166).

En France et en Italie, les municipalités des grandes villes procèdent spontanément à des évaluations à partir des chiffres de surpeuplement. Ainsi, dans la Seine, Henri Sellier estime à 94 900 les logements nécessaires (H. SELIER, A. BRUGGEMAN, 1927, 2). A Milan, le conseil municipal annonce le chiffre de 13000 pièces en 1917, de 20000 en décembre 1918 (cf. Rosa CHIUMEO, 1972, "Edilizia popolare a Milano fra le due guerre", in: Dario FRANCHI, Rosa CHIUMEO, Urbanistica a Milano in regime fascista, Firenze, La Nuova Italia, 151-152). New York ?

21. Ainsi John J. Murphy, : "Une législation restrictive semble être nécessaire temporairement afin de réduire le mécontentement social et, quoiqu'indésirable en elle-même, nous faire passer le moment de pénurie maxima qui semble devoir se produire à l'automne prochain" (F.L. ACKERMAN, J.J. MURPHY, E.E. WOOD, 1920, 7). Et de poursuivre : si le

gouvernement impose des restrictions, il doit en même temps encourager la construction privée.

22. Georges RISLER, 1921, "Les classes moyennes et le logement", in: La vie chère et les classes moyennes, Agen, Imprimerie municipale (Bibliothèque du Musée Social), 71-99.

23. H. SELIER, A. BRUGGEMAN, 1927, 10.

24. Luigi LUZZATTI, 1922, "L'edilizia popolare in Italia nella sua fase attuale", in: Luigi LUZZATTI, 1952, L'ordine sociale. Scritti sociali, a cura di Elena De Carli, Bologna, Zanichelli, 693.

25. John IHLDER, 1921, "Extent of the housing shortage in the United States : its economic and social effects, resources available in dealing with it", in: NATIONAL CONFERENCE OF SOCIAL WORK, Proceedings of the National conference of social work at the 48th annual session, Chicago, University of Chicago Press, 332.

26. Le phénomène, toutefois, n'est pas également prononcé partout. Pour une base 100 en 1914, l'indice du coût de la vie atteint un maximum de 417 en Italie en 1921, de 357 en France en 1920, de 249 au Royaume Uni et de 193 aux Etats Unis la même année. Sources : France, indice des prix de détail, in : INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, 1966, Annuaire statistique de la France ; résumé rétrospectif, 405. Italie, indice prezzi al consumo, in : ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, 1976, Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1975, 125. Royaume Uni, cost of living index, in : DEPARTEMENT OF EMPLOYMENT AND PRODUCTIVITY, 1971, British labour statistics. Historical abstract, 1886-1968, 436. Etats-Unis, Bureau of labor statistics consumers'price index, in : US BUREAU OF THE CENSUS, 1949, Historical statistics of the United States from colonial to present times, 236.

27. Son accroissement relatif entre 1914 et l'année où le coût de la vie atteint son maximum est de 102% en Italie, 18% aux Etats Unis et au Royaume Uni, 13% en France. Sources : France, indice du coût de la construction (Société centrale des architectes, moyenne des indices trimestriels, région parisienne) in : S. MAGRI, 1976, tableau IV. Italie, prix de revient d'une pièce habitable (1914-1922/1923 d'après l'Unione edilizia, Roma), in : BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1924, Etudes et documents, série G, 219 ; indices des éléments de la construction (1913, 1914-juin 1929) in : BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1930, Etudes et documents, série G, 176. Royaume Uni, Maiwald index of building costs, in : MAIWALD 1954, "An index of building costs on the United Kingdom, 1845-1938", Economic history review, 2nd série, 7,2, December. Etats-Unis, Boeckh residential construction index, in : US BUREAU OF THE CENSUS, 1949, Historical statistics of the United States from colonial to present times, 172.

28. Le fléchissement du coût de la vie qui suit l'année de son maximum d'après-guerre est limité et de courte durée, et partout la hausse reprend dès 1923 ou 1924. Le décalage entre coût de la construction et niveau général des prix. Cependant, tend à se réduire avec la déflation. L'année où l'indice du coût de la vie atteint son minimum, l'indice relatif du coût de la construction, pour une base 100 en 1914, n'est plus que 38% en Italie (1922, 1923), 6%

aux Etats-Unis (1922), 5% au Royaume Uni (1923) ; en France, en revanche, il est passé à 19% (1922). La tendance ultérieure sera une stabilisation ou un accroissement de cet écart.

29. Certains auteurs parlent aussi de "productivisme", ou d'"idéologie de la mobilisation industrielle": Charles S. MAIER, 1970, "Between taylorism and technocracy: European ideologies and the vision of industrial productivity in the 1920's", Journal of Contemporary History 5, 2, 27-61; Gerd HARDACH, 1977, "La mobilisation industrielle en 1914-1918: production, planification et idéologie", in: Patrick FRIDENSON, ed, 1914-1918: l'autre front, Paris, les Editions Ouvrières, 81-109.

30. Léon JAUSSELY, 1922

31. John NOLEN, 1918, "The housing standards of the federal government", in: NATIONAL HOUSING ASSOCIATION, Housing problems in America: proceedings of the 7th National conference on housing, Boston, 25-27 November 1918, New York, National housing association, 124.

32. Pour l'Italie, cf. Valerio CASTRONOVO, 1975, "La storia economica", in: Storia d'Italia, Torino, Einaudi, v.4, 1, 206-215. Pour la France, G. HARDACH, 1977. Pour les Etats Unis, les sources essentielles sur la mobilisation industrielle sont : G. CLARKSON, 1923, Industrial America in the World war, Boston and New York, Houghton Mifflin, et B. BARUK, 1941, American industry in war. A report of the War industries board (March 1921), New York, Prentice Hall ; une étude synthétique récente : R.D. CUFF, 1973, The War industries board : business-government relations during World war I, Baltimore, Johns Hopkins University Press ; et une interprétation soulignant la continuité de l'économie de guerre avec les objectifs de l'ère progressiste : James WENSTEIN, 1968, The corporate ideal in the liberal state, 1900-1918, Boston, Beacon Press, 214-252.

33. Ce processus est décrit, pour l'Italie, par V. CASTRONOVO, 1975, "La storia economica", 215-226. Pour la France, Richard F. KUISEL, 1981, Capitalism and the state in modern France : renovation and economic management in the twentieth century, Cambridge, Cambridge University Press, (tr. fr. 1984, Paris, Gallimard, 122-135), souligne les traits nouveaux hérités de l'expérience de la guerre, des institutions économiques mises en place dès 1919. Pour la Grande Bretagne : P. B. JOHNSON, 1968, Land fit for heroes : the planning of British reconstruction, 1916-1919, Chicago ; T. RODGERS, 1982, Work and welfare : the Nation confederation of employers organisations and the unemployment problem, Ph.D., University of Edimburg.

34. Cf. Aimée MDUTET, 1978, "Patrons de progrès ou patrons de combat ? La politique de rationalisation de l'industrie française au lendemain de la première guerre mondiale", in: "Le Soldat du travail", Paris, Recherches 32-33, 449-489. Sur le patronat italien, cf. Giulio SAPELLI, 1978, Organizzazione, lavoro e innovazione industriale nell'Italia tra le due guerre, Torino, Rosenberg & Sellier, 15-31; plus particulièrement sur la question du contrôle ouvrier, cf. V. CASTRONOVO, 1977, "Il Piemonte", Storia delle regioni italiane dall'Unità ad oggi, Torino, Einaudi, 1, 325-335; 1971, Giovanni Agnelli, Torino, UTET, ch.3. Pour la Grande Bretagne, cf. R. LOWE, 1978, "The failure of consensus in Britain : The National

industrial conference, 1919-1921" Historical Journal 21,3, 649-675. Sur l'offensive ouvrière et les réponses patronales dans la sidérurgie américaine en 1919, cf. David BRODY, 1960, The steelworkers in America : the non-union era, New York, Harper and Row, 199-278; Jeremy BRECHER, 1972, Strike !, Boston, South End Press, 101-143. Pour une analyse des politiques patronales et du "welfare capitalism" des années 1920 : David BRODY, 1980, Workers in industrial America : essays on the 20th century struggle, New York, Oxford, Oxford University Press, 48-81.

35. De puissantes organisations par branche ou par localité (en Italie), s'étaient formées au début du siècle, tandis que naissent dans l'immédiate après-guerre les confédérations nationales de l'industrie. Cf. Mario ABRATE, 1967, La lotta sindacale nella industrializzazione in Italia, 1906-1926: ricerche per la storia dell'organizzazione sindacale dell'industria dalle origini al patto di Palazzo Vidomi, Milano, F. Angeli, 205-208. Pour la France, cf. R. F. KUISEL, 1981, (tr. fr. 1984, 104-106). Pour la Grande Bretagne, cf. T. RODGERS, 1982. Sur la naissance des organisations patronales aux USA, la formation de l'US Chamber of commerce (1912) et du National industrial conference board (1916), cf. Robert H. WIEBE, 1962, Business and reform : a study of the progressive movement, Cambridge, Mass., Harvard University Press, IX-283.

36. Ainsi, les industriels turinois fondent un "partito economico" qui aura douze élus en novembre 1919, parmi lesquels Gino Olivetti, secrétaire général de la Confindustria. Une formation analogue sera constituée à Naples, parmi les sidérurgistes et les entrepreneurs des chantiers navals. Il s'agissait alors de "renouveler la classe dirigeante" en envoyant au Parlement des "hommes compétents" mais bientôt les industriels italiens adhéreront aux projets des nationalistes pour une réorganisation corporatiste autoritaire ( cf. V. CASTRONOVO, 1977, 325; 1972, "Potere economico e fascismo", Rivista di Storia contemporanea 3, 273-313. Sur les doctrines des nationalistes et le "productivisme" de Mussolini, cf. Roland SARTI, 1974, "La modernizzazione fascista in Italia : conservatrice o rivoluzionaria ?" in Alberto AQUARONE, Maurizio YERNASSA, Il regime fascista, Bologna, Il Mulino, 259-278. Pour une analyse comparative en Europe, Charles S. MAIER, 1970, "Between taylorism and technocracy : European ideologies and the vision of industrial productivity in the twenties", Journal of Contemporary History 5, 2, (tr. fr. 1978, Recherches 32-33, 95-134). Sur la version américaine de cette idéologie, cf. Ellis W. HAWLEY, 1977, The new corporatism and the liberal democracies, 1918-1925, New York, (tr. fr. 1978, Recherches 32-33, 325-344).

37. Henri FAYOL, 1916, Administration industrielle et générale, Paris, Dunod, cf. R.F. KUISEL, 1981 (tr. fr. 1984, 126-127) et C.S. MAIER, 1970 (1978, 106-107). Sur la rationalisation de la bureaucratie administrative anglaise : MINISTRY OF RECONSTRUCTION, 1918, Report on the Machinery of Government Committee (Haldane Committee), London, HMSO Cd. 9230, XII. La première traduction en anglais du livre de Fayol paraît à Londres en 1930 (Industrial and general administration, London, Pockman and Sons), et la première édition américaine en 1949 (General and industrial management, New York, Pitman Pub. Comp.). H. SNEARSON, 1981, 52-53.

45. Local government board for England and Wales, and Scotland, 1918, HMSO PP Cd 9191.

38 C. S. MAIER, 1975, 136-153, analyse la rapide évolution de la revendication de "contrôle ouvrier". Avec la défaite du mouvement des "conseils ouvriers" et des "shop stewards", la revendication est vidée de son contenu révolutionnaire et transformée en un sens réformiste et défensif.

39. Léon Jouhaux, discours du 8 janvier 1920 à l'inauguration du Conseil économique du travail, cité par R. PICARD, 1927, 180. La CGT propose au gouvernement la création d'un Conseil économique du travail - proposition soumise à la Chambre par Aubriot et Albert Thomas en mars 1919- composé d'industriels, délégués ouvriers, représentants de l'Etat et d'experts, rattaché à la présidence du Conseil et dont les décisions auraient été sanctionnées par des décrets. De même, la direction de la CGL appuyée par le courant réformiste du PSI, revendique, en mai 1919, la réforme du Consiglio superiore del lavoro qui deviendrait organisme délibératif, et inscrit à son programme "la convocation de l'Assemblée constituante et la transformation du Parlement par l'institution d'un système représentatif fondé sur le suffrage universel mais intégrant l'institution de conseils professionnels", cité par Adriana LAY, Maria Luisa PESANTE, 1981, Produttori senza democrazia, Bologne, Il Mulino, 222. Sur le "corporatisme" de Rigola, secrétaire de la CGL jusqu'en septembre 1918, cf. Carlo CARTIGLIA, 1972, "Tra riformismo e corporativismo, l'esperienza di Rinaldo Rigola (1919-1927)", Rivista di storia contemporanea, 438-476. Sur le réformisme corporatiste en France, dans le mouvement ouvrier et chez les industriels "modernistes", cf. Martin FINE, 1971, Toward corporatism: the movement for capital-labor collaboration in France, 1914-1936, Ph. D., University of Wisconsin.

40. Les termes sont de Paul JUILLERAT, 1906, Une institution nécessaire: le casier sanitaire des maisons, Paris, J. Rousset, 75-76. Chef du Bureau des services d'hygiène de la Ville de Paris, Juillerat est de 1916 à 1925 président de la Commission des logements insalubres de la Ville et en 1919 vice-président du Conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine.

41. Ernest Cawcroft est alors conseiller de l'Emergency fleet corporation pour les questions municipales. (Ernest CAWCROFT, 1918, "The present and future government of warcreated communities" (vérifier), Journal of the American Institute of Architects 6,12, December, 553). Sydney WEBB, in Charles H. WHITAKER, 1918, "What is the function of architecture in a democracy?", Journal of the American Institute of Architects 6,10, October, 465-468. LE CORBUSIER, 1923, Vers une architecture, Paris, Ed. Crès (1977, Ed. Arthaud, 226).

42. Ce comité passera ensuite sous l'autorité du Ministère de la reconstruction et publiera son rapport en octobre 1918: MINISTRY OF RECONSTRUCTION, 1918, Housing in England and Wales, Memorandum of the Advisory panel of the Ministry of reconstruction on the emergency problem, London, HMSO, House of Commons paper Cd 9087.

43. Louis LOUCHEUR, 1919, "Rapport de la commission chargée par le ministre de l'Hygiène et de la prévoyance sociale d'étudier les mesures les plus propres à remédier à la crise du logement", La Vie Urbaine 4, décembre, 486-496.

44. Cf. M. SWENARTON, 1981, 52-53.

45. Local government board for England and Wales, and Scotland, 1918, HMSO PP Cd 9191.

46. Report on the buiding industry after the war, 1918, HMSO Cd 9197.
47. Sur tous ces mouvements de personnel, cf. M. SWENARTON, 1981, 108-111.
48. Pour le Ministère de l'armement, circulaire Albert Thomas du 8 août 1916, commission créée par Louis Loucheur en janvier 1918 et présidée par Paul Strauss ; pour le Ministère du travail, circulaire J.B. Bienvenu-Martin du 5 février 1915. Cf. Roger PICARD, 1927, Le mouvement syndical en France pendant la guerre, Paris, Presses Universitaires de France (Fondation Carnegie), 58-60.
49. Sur les Comités de mobilisation industrielle, cf. Paolo SPRIANO, 1972, Storia di Torino operaia e socialista, Torino, Einaudi, 344-348 ; Giancarlo CONSONNI, Graziella TONON, 1977, "Casa e lavoro nell'area milanese: dalla fine dell'Ottocento all'avvento del fascismo", in: "Classe e territorio", Classe 14, octobre, Milano, Dedalo Libri, 228-231.
50. Cf. Alberto MALATESTA, 1926, I socialisti italiani durante la guerra, Milano, A. Mondadori, 180-183. Outre la Commission pour l'après-guerre, organisée en sections (économie, législation sociale et prévoyance...), le gouvernement Orlando met sur pied le 17 novembre 1918 un Comité de coordination des administrations étatiques pour assurer le passage à l'état de paix, qui prévoit notamment un vaste programme de travaux publics. Cf. L. BORTOLOTTI, 1978, 87.
51. Leon JAUSSELY, 1919, "Chronique de l'urbanisme", La vie urbaine 1-2, mars-juin, 193.
52. Maggiorino FERRARIS, 1919, "La crisi e la politica dell'abitazione : per una soluzione nazionale del problema delle case", Nuova Antologia, serie VI, 1133, 1<sup>o</sup> aprile, 326.
53. Les projets de la Commission ministérielle présidée par Loucheur prévoyaient, outre le programme à 10 ans de 500 000 "logements économiques" (1919), un programme à 2 ans de 30 000 "logements à loyer modéré" destinés aux couches moyennes (1920). Dans le premier cas, la subvention supportée par le budget de l'Etat aurait pris la forme d'une bonification d'intérêt des prêts aux Offices et Sociétés d'HBM (portant leur coût effectif à 3% pour 80% du prix de revient de la construction) ; dans le second, la subvention de l'Etat et des communes, financée par un impôt additionnel sur les immeubles bâtis avant 1914, aurait couvert le service d'intérêt et d'amortissement des prêts pour 50% du prix de revient. La législation écarte le second projet et ne retient du premier que le principe de la subvention aux HBM locatives (bonification d'intérêt portant le coût des prêts à 2% ou 2,5% pour 75% du prix de revient, selon la loi du 24 octobre 1919) et de l'engagement de la responsabilité financière de l'Etat (la CDC agit désormais pour le compte de l'Etat - loi du 26 février 1921). L'effet de ces mesures reste faible tout au long des années 20, comme en témoigne la stagnation du montant des "prêts agréés" aux organismes d'HBM (presque stable pour les HBM locatives, l'indice déflaté de ce montant progresse toutefois davantage pour les HBM en accession à la propriété). Cf. S. MAGRI, 1976. Etude comparative des politiques du logement dans les agglomérations de Paris et de Londres (1890-1939), Paris, CSU, annexes (France T.I et III). En Italie, une

subvention d'Etat à la construction est également instituée sous forme de bonification d'intérêt, portant à 2% ou 3% le coût des prêts pour 75% du prix de revient de l'immeuble. Prévue d'abord pour les seuls logements sociaux locatifs - "case popolari" (décret-loi du 23 mars 1919) - elle est étendue aux logements en accession à la propriété - "case economiche" - lorsque ceux-ci sont destinés aux employés de l'Etat (décret-loi du 19 juin 1919 et loi code du 30 novembre 1919, art.5). La subvention est provisoire puisqu'elle n'est accordée qu'aux logements construits avant le 30 juin 1924. Le gouvernement fasciste, instauré dès octobre 1922, la maintiendra, mais orientera sa politique vers une aide privilégiée au logement des couches moyennes, avec la création, en particulier, d'une subvention en capital pour les logements en accession à la propriété. Cf. L. CONOSCIANI et alii, 1969, L'organizzazione pubblica dell'edilizia, Milano, F. Angeli, 43-48 ; Y. CASTRONOVO, 1975, "Soggetti pubblici della crescita urbana : gli enti per l'edilizia popolare, 1900-1950", Archivio di studi urbani e regionali, 1-2, 155-164. En Grande Bretagne, la loi Addison de 1919 institue trois types de subventions. La première, au bénéfice du logement municipal, est une subvention d'exploitation non plafonnée (elle prend en charge le déficit d'exploitation résultant de l'application des loyers "working class" de la localité, au-delà d'un montant plafonné couvert par les impôts locaux). La seconde, au bénéfice des Public Utility Societies et des Housing Trusts, couvre 30% de la charge annuelle d'emprunt au Public Works Loan Board. La troisième, au bénéfice des constructeurs privés (Housing Additional Powers Act, 1919) est une subvention en capital (£ 150 par logement) accordée sous condition du respect de limites de surface du logement et de délais de réalisation (un an, puis deux ans à compter de 1919). Ces subventions sont interrompues dès juillet 1921. Cependant, le nouveau gouvernement conservateur remettra en place cette forme d'aide aux trois catégories de constructeurs à partir de juillet 1923 (Chamberlain Act). Les nouvelles subventions aux autorités locales, bien que moins favorables, ne seront jamais supprimées. Cf. S. MAGRI, 1976, 60-65 ; M. BOWLEY, 1945, Housing and the State, 1919-1944, London, G. Allen and Unwin, LDT.



VEO-INDO

PALESTRA

1954