

L'URBANISATION DE LA RIVE GAUCHE
DU RHONE A LYON
DANS LA DEUXIEME MOITIE DU XIXE SIECLE :
QUELLES POLITIQUES
POUR QUELS RESULTATS ?

Nous abordons là un des aspects de la recherche poursuivie depuis plusieurs années au Centre Pierre Léon sous la direction d'Yves Lequin. Le thème central de cette recherche est la mise en espace du bâti sur la rive gauche du Rhône à Lyon¹ au XIXe siècle et plus particulièrement dans la deuxième moitié de ce siècle.

Présentation de l'ensemble de la recherche

Ce thème de recherche a été choisi pour plusieurs raisons :

- Nous désirions répondre partiellement à une interrogation sur l'histoire urbaine contemporaine avant la mise en place

¹ La rive gauche du Rhône constitue la ville de la Guillotière jusqu'à son rattachement à Lyon en 1852.

progressive au XXe siècle d'une véritable législation pour un urbanisme réfléchi.

- C'est sur la rive gauche du Rhône que se sont constitués la majeure partie des quartiers industriels de Lyon - quartiers qui nous intéressent plus particulièrement - et ce pratiquement en un demi-siècle.

- La ville de Lyon est surpeuplée dès le XVIIIe siècle ² et la seule possibilité d'extension importante qui lui soit permise, en raison des contraintes géographiques, existe sur la rive gauche du Rhône.

D'ailleurs jusqu'à la Belle Epoque c'est la progression du nombre d'habitants de la Guillotière qui rend compte, à elle seule pratiquement, de l'expansion démographique de la commune de Lyon dans son ensemble³. Durant la deuxième moitié du XIXe

² Cf. Maurice Garden, *Lyon et les Lyonnais au XVIIIe siècle*, Paris, Société d'édition Les Belles Lettres, 1970, pp. 166 à 169, cf. p. 169 : "... C'est dans la description de ces maisons surpeuplées que l'on saisit sur le vif l'énorme densité de la population urbaine existante à Lyon à la veille de la Révolution. Les grands travaux d'urbanisme et la construction de quartiers nouveaux sont d'une urgence capitale pour l'avenir de la ville : il ne semble pas que Lyon en 1789 soit capable de recevoir un accroissement de population..."

³ En 1851, la Guillotière compte 43 524 habitants, 25 ans plus tard la rive gauche en compte le triple (124 274), à la fin du XIXe siècle on recense plus de 228 660 habitants dans les deux arrondissements de la rive gauche. Pendant ce temps, la ville de Lyon (augmentée de la Guillotière jusqu'en 1852) passe de 177 190 habitants en 1851, 342 815 en 1876 et 459 099 en 1901. Donc à l'aube du XXe siècle, la moitié des habitants de Lyon sont recensés sur la rive gauche. Cf. *Bulletin Municipal Officiel de la Ville de Lyon*, n° 4248 du 23 septembre 1979.

siècle, la rive gauche fut donc le véritable front d'urbanisation de l'agglomération.

La rive gauche présentait encore une originalité fort intéressante. Il est vrai que généralement dans les grandes villes au XIXe siècle apparaît un nouveau mode de production de l'espace bâti : la grande opération caractérisée par l'association au sein d'un même processus d'urbanisation du pouvoir central et de l'architecte-entrepreneur directement lié aux sociétés immobilières⁴ et donc aux banques, son rôle étant proche de celui du promoteur actuel. Sur la rive gauche, au contraire, les sociétés immobilières n'interviennent que pour 2 % des constructions; de plus, les propriétaires de constructions interviennent rarement pour plus de 4 à 5 opérations (1852-1899). Nous assistons donc là à une atomisation extrême de la propriété immobilière.

Enfin, autre originalité de la rive gauche : suite à des donations faites au XVIIe et au XVIIIe siècles essentiellement, les Hospices de Lyon sont propriétaires au XIXe siècle de la majorité des terrains de la rive gauche du Rhône⁵. Ce fait aurait pu constituer un facteur positif favorisant une urbanisation contrôlée par ces

⁴ Cf. Michel Lescure, *Les sociétés immobilières en France au XIXe siècle. Contribution à l'histoire de la mise en valeur du sol urbain en économie capitaliste*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1980, cf. p. 77 ; "... par filiales interposées /les banques/ ont été de 1820 à 1880 les animatrices du marché de la propriété et de la production du cadre bâti".

⁵ Pour la partie qui deviendra les 3e et 6e arrondissements de Lyon au nord du cours Gambetta actuel.

propriétaires; ce ne fut pas le cas et il est intéressant d'étudier pourquoi.

Nous disposons de sources riches et variées :

- Pour la deuxième moitié du XIXe siècle, l'ensemble des demandes de permis d'alignement, "ancêtres" des permis de construire, même s'ils nous apportent des informations plus restreintes que ces derniers (surtout jusque dans les années 1870) et ne nous renseignent que partiellement sur les constructions sur cour, nous ont permis de constituer un fichier regroupant plus de 11 000 constructions nouvelles ou annexes; une vingtaine de variables ont pu être étudiées informatiquement, et de manière approfondie.

- D'autres sources complémentaires se sont révélées fort enrichissantes : nous citerons parmi les plus importantes les archives des Hospices Civils de Lyon avec les registres de ventes et de locations des terrains leur appartenant depuis la fin du XVIIe siècle, les registres des budgets (étudiés au XIXe et au XXe siècles), les délibérations du Conseil des Hospices Civils de Lyon, ainsi que de nombreux dossiers, plans...⁶.

Aussi, avons-nous voulu saisir à la fois les rythmes, les moyens, les agents et les formes d'un bâti qui a été largement ignoré bien qu'il se soit adressé à une population importante.

⁶ Bien sûr, il y a aussi les archives de la ville de la Guillotière jusqu'en 1852, les délibérations du Conseil Municipal de Lyon, les collections de plans des Archives Municipales de Lyon et des Archives Départementales du Rhône, la presse des architectes lyonnais (la revue *La construction lyonnaise*) et ce relevé n'est pas exhaustif.

Les premiers projets d'extension de Lyon sur la rive gauche

Dès la fin du XVII^e siècle et tout au long du XVIII^e siècle, de nombreux plans "d'embellissement et d'extension de la ville de Lyon" sur la rive gauche voient le jour du fait de la saturation du bâti de la "vieille ville" dont nous avons déjà parlé.

Nous ne nous attarderons pas sur l'ensemble de ces plans qui peuvent constituer à eux seuls l'objet d'une étude séparée, mais seulement sur les projets qui nous sont apparus les plus marquants, à commencer par ceux de Morand, architecte élève de Soufflot, qui serviront de base à la réalisation ultérieure de la totalité du réseau de voirie sur la rive gauche. Tout d'abord le plan de 1764 (cf. annexe 3 plan et croquis) qui prévoit un plan d'extension de Lyon en forme circulaire qui comporte sur la rive gauche une "ville nouvelle" sensiblement aussi grande que la presqu'île et ceinturée par un canal de dérivation du Rhône. Les lots sont séparés par des axes orthogonaux qui réapparaîtront dans tous les plans d'extension postérieurs (quels qu'en soient les auteurs), prolongés vers l'est et vers le sud. Morand présenta ce projet aux Hospices de Lyon qui le refusèrent essentiellement, semble-t-il, par peur de l'innovation. Cependant, en 1780, un accord fut conclu et Morand, à la demande des Hospices de Lyon, établit un nouveau projet de lotissement, adopté par le Parlement de Paris en 1781. Le Parlement autorisait les

Hospices de Lyon à vendre les terrains circonscrits sur ce plan. A la différence du plan de 1764, celui de 1780 ne comportait plus de canal circulaire ni l'objectif de ville totale sur la rive gauche du Rhône; les fonctions complémentaires à l'habitat (industries, chantiers, marchés...) y étaient supprimées. Les emplacements à vendre, au nord de la rive gauche, étaient les mieux placés pour être urbanisés rapidement, au débouché du pont construit selon les plans de Morand de 1771 à 1773. Ce pont valorisait au maximum des terrains facilement accessibles depuis le nord de la presqu'île et 13 masses sur 47 furent vendues par les Hospices de Lyon entre 1781 et 1793 à un prix très élevé.

Autre plan projeté, celui que le maire de la ville de la Guillotière fait dresser en 1826; il reprend les plans de Morand, les axes qu'il avait prévus y sont prolongés et de nouvelles rues devraient être ouvertes, en sorte que la plus grande partie des propriétés foncières des Hospices Civils de Lyon située sur le territoire de la Guillotière serait divisée en masses de terrain propre à bâtir. Ce plan fut lui-même repris en 1834 par les Hospices Civils de Lyon, avec quelques modifications qui portaient à 136 le nombre de masses de terrain. Au niveau de la voirie, ce plan est essentiel, car il a servi de base à l'édification ultérieure du réseau, évitant les percements de voies anarchiques au gré des propriétaires.

En 1845, Christophe Crépet, l'architecte-voyer de la ville de la Guillotière, dresse un important projet d'extension de Lyon reprenant là encore les plans précédents dont, bien sûr, ceux de

Morand, mais en allant jusqu'à la ligne des fortifications édifiées entre 1830 et 1840.

Ultérieurement, il y eut de nombreux plans "d'extension et d'embellissement de la ville de Lyon", toujours sur la base des plans Morand. Tous ces plans théoriques ne furent que partiellement appliqués, mais cela est le lot de quasiment tous les plans prévisionnels aujourd'hui comme hier.

Les grandes étapes du processus d'urbanisation de la rive gauche

Au début du XVIII^e siècle, hormis le bourg de la Guillotière qui se trouve au débouché du pont du même nom, au sud de la rive gauche, passage obligatoire pour aller au sud ou à l'est de l'agglomération, l'ensemble des terrains de la rive gauche sont des terres agricoles (domaines des Hospices de Lyon : la Tête d'Or, la Part-Dieu, Dunois, le Logis de l'Ange...) (cf. annexe 1).

Première étape

En 1736, plusieurs graves incendies ravagent les dépôts de bois qui se trouvaient dans la presqu'île; afin d'éloigner ce danger de la ville de Lyon, une ordonnance consulaire interdit tous dépôts de bois dans la ville de Lyon. Ces dépôts vont alors se répandre sur la rive gauche, sur les terrains des Hospices de Lyon en bordure du Rhône.

En 1743, afin de favoriser le franchissement du Rhône, les Hospices de Lyon établissent deux bacs à traîlle (le pont Morand ne sera achevé qu'en 1773). L'accès à la rive gauche du Rhône est ainsi rendu plus facile et dans les années 1760 les Hospices de Lyon commencent la mise en valeur d'une partie de leurs terrains; ils font défricher, niveller, tracer les premières allées ombragées où les Lyonnais viennent vite très nombreux se promener et se distraire dans les établissements de jeux et de spectacles dont les Hospices de Lyon favorisent l'installation.

Deuxième étape

Les inondations régulières et dévastatrices de la rive gauche du Rhône font que si les Lyonnais viennent s'y promener, ils sont beaucoup plus réticents pour s'y installer; cela constituerait un véritable "défi à la nature" pensent-ils généralement.

Ainsi le Rhône constitua-t-il longtemps une barrière de croissance pour la ville de Lyon, ce malgré l'entassement dans la cité.

Après l'inondation catastrophique de 1856, l'Etat autorise (par arrêt du 3-10-1756) la ville de la Guillotière et les Hospices à construire une digue pour enfin protéger la rive gauche; en fait, il faudra attendre un siècle pour que la rive gauche soit réellement et totalement protégée des inondations⁷. Les Hospices de Lyon et la

⁷ Ce sont les travaux commandés par le préfet Vaïsse après l'inondation de 1856 qui mirent la rive gauche à l'abri des débordements du fleuve.

ville de la Guillotière se contentèrent de faire construire partiellement et au coup par coup des digues insuffisantes après chaque catastrophe; cette attitude a constitué un blocage de croissance de l'urbanisation essentiel, malgré les projets d'extension de Lyon sur la rive gauche en germe dès la fin du XVII^e siècle. Il est difficile de comprendre l'attitude des Hospices de Lyon, qui auraient pu valoriser grandement leurs terrains, en faisant faire ces travaux et qui auraient vite récupéré l'argent dépensé pour la construction des digues, en louant des terrains à construire et non plus des terres agricoles. Il semble que les Hospices Civils de Lyon ont trop longtemps considéré la rive gauche seulement comme un lieu de distraction, de spectacles, de promenades et non comme un espace à urbaniser, sans doute par peur du changement, de l'innovation.

Troisième étape

Au début du XIX^e siècle, la rive gauche comporte deux pôles de croissance : au sud, le vieux bourg de la Guillotière, essentiellement une artère jalonnée d'auberges pour les voyageurs; au nord, le quartier Morand au débouché du pont du même nom : soit deux noyaux éloignés d'environ 2 km à partir desquels le bâti s'est développé par auréoles et par jonction des deux noyaux.

Hormis le bourg de la Guillotière, les premières constructions au nord de la rive gauche datent de la fin du règne de Louis XVI (suite au plan Morand de 1781).

Au début de la deuxième moitié du XIXe siècle, entre ces deux pôles, des maisons de rapport, immeubles bourgeois massifs et d'une grande banalité architecturale, sont édifiés, sur les grands axes essentiellement : la place et le cours Morand, le cours Bourbon, les avenues de Saxe et de Noailles.

Hors de ces grands "axes-façades" des baraques⁸ souvent en mauvais état, comportant un rez-de-chaussée seul ou un rez-de-chaussée plus un étage sont édifiées sans plan préconçu, en pisé, en bois et surtout avec des matériaux de récupération; elles sont ennoyées dans des constructions annexes diverses, de plus en plus nombreuses, élevées au gré des besoins de chacun des petits propriétaires (dépôts, ateliers, débarras, appentis, échoppes...) ⁹. (cf. annexe 2).

C'est une population essentiellement constituée de petits artisans et de commerçants, proches le plus souvent des ouvriers salariés, qui bâtit et habite alors la rive gauche jusque dans les années 1870. La proportion d'ouvriers y est moins forte que dans le reste de la ville. Cette population est à l'image des grands reclassements de l'économie lyonnaise, c'est-à-dire liée à la fois aux mutations de la

⁸ Le terme de "baraque" qui d'après le Larousse du XIXe siècle a la même connotation péjorative qu'aujourd'hui, est très souvent employé dans les demandes de permis d'alignement des années 1850 et 1860. Nous les avons classées avec les maisons.

⁹ Les daguerréotypes pris suite à l'inondation de 1856 montrent bien que les rues sont des chemins de terre le long desquelles s'accumulent anarchiquement des constructions de petite taille et de mauvaise qualité.

grande industrie et au développement d'activités liées à la consommation d'une grande métropole. Le textile bien sûr, est représenté avec les tisseurs, mais surtout les teinturiers et les apprêteurs,¹⁰ ainsi que la métallurgie, la chimie, la verrerie, le bâtiment, l'alimentation et l'habillement. Il s'agit donc d'une structure sociale polarisée et partout diversifiée où coexistent organisation artisanale et prolétariat industriel sans secteur d'activité vraiment dominant.

Il est à noter que l'Etat décide, en 1830, de fortifier la ville de Lyon pour la mettre à l'abri d'invasions éventuelles : de 1831 à 1840, neuf forts reliés par un canal sont édifiés dans la plaine de la rive gauche. Cette ligne de fortifications constitua une autre barrière de croissance pour l'urbanisation de la rive gauche vers l'est; elle ne sera guère franchie qu'à la fin du XIXe siècle, lorsque ces forts furent détruits.

Quatrième étape

A partir du Second Empire, l'urbanisation de la rive gauche s'accélère, liée à l'industrialisation. Le préfet du Rhône Vaïsse (qui cumule ce rôle avec celui de maire de Lyon), fait disparaître les établissements de jeux et de spectacles nombreux sur la rive gauche par souci d'ordre mais aussi afin que les usines et les établissements artisanaux puissent s'installer en grand nombre.

¹⁰ De 1825 à 1880, les Brotteaux (équivalent approximatif du 6e arrondissement de Lyon) rassemblent environ le quart des entreprises lyonnaises de teinture grâce à la présence de nombreux ruisseaux comme la Rize.

Si le réseau de voirie prévu dès le début du XIXe siècle par le maire de la Guillotière est globalement respecté¹¹, les constructions anarchiques se développent en grand nombre. Aucune structuration prévisionnelle ne préside à cette mise en espace du bâti, hormis en quelques lieux limités : les "axes-façades" surtout près du Rhône, l'abord des églises et de la gare des Brotteaux (la première gare date de 1858); là, par contre, s'élèvent des immeubles de rapport le plus souvent austères et sans originalité mais de bien meilleure qualité.

Il faudra attendre le début du XXe siècle pour qu'apparaisse une réelle différenciation fonctionnelle de l'espace bâti sur la rive gauche; les industries polluantes côtoient les habitations et comme le montre le rapport du docteur Lacassagne sur l'hygiène de la ville de Lyon de 1887¹² les établissements insalubres qui ont obtenu une

¹¹ Les demandes de percement de rues émanent cependant essentiellement des propriétaires fonciers, les Hospices Civils de Lyon ou bien des particuliers jusque dans les années 70. Cf. Vincent Robert : "Les classes populaires et leur logement. Un exemple : la rue de Chartres à la Guillotière (1840-1870)", Mémoire de maîtrise d'histoire, Lyon II. p. 14 à 17 : c'est l'action obstinée d'un syndic de propriétaires, lui-même propriétaire rue de Chartres, Jacques Orcel, qui aboutira au percement de la rue. Après plusieurs années de discussions avec le maire de la Guillotière (les premiers contacts eurent lieu en 1840, cf. A.M.L. Guil. série 03) il obtient gain de cause : une ordonnance royale du 23-10-1843 avalise l'accord entre la ville, les Hospices Civils de Lyon propriétaires d'une partie des terrains concernés et les autres propriétaires dont Jacques Orcel leur syndic. Le percement de la rue se fait aux frais de la ville mais ce sont les propriétaires qui retirent une très forte plus-value de leurs terrains.

¹² Cf. Docteur A. Lacassagne, *Compte-rendu des travaux du Conseil d'hygiène publique et de salubrité du département du Rhône*

autorisation d'installation même ancienne (dans la première moitié du siècle) ne peuvent être contraints à déménager.

La densification du tissu urbain, rapide dans la deuxième moitié du XIXe siècle (plus ou moins tôt selon les arrondissements en globalisant) se réalise de plus en plus grâce à une éviction progressive des habitants les plus démunis occupant les baraques de bois et de pisé (matériaux interdits par le préfet Vaisse en 1856) au profit d'une population plus aisée. La plus-value foncière acquise par les terrains loués par les Hospices Civils de Lyon fait que les baux sont devenus beaucoup trop chers pour les plus pauvres.

La législation française en matière d'urbanisme

La législation française est très en retard par rapport à la majorité des autres pays industrialisés : la première loi en matière d'organisation urbaine apparaît en Prusse (loi du 2 juillet 1875), en Angleterre la révolution industrielle se double assez vite d'une révolution urbaine; le Housing Planning Act imposé en 1909 complète une législation déjà ancienne et très avancée exigeant que toute extension urbaine soit réglée par un plan détaillé (les premières lois datent de 1866 et 1875). D'autres exemples peuvent être donnés. C'est tout particulièrement au niveau des procédures d'expropriation de terrain que la législation des autres pays industrialisés est beaucoup plus précoce et plus efficace qu'en France. C'est un aspect

particulièrement important car il permet au moins de corriger des erreurs; en France, seul le pouvoir central peut décider, et par décret, des expropriations.

Les premiers balbutiements de la législation française en matière de construction (on ne parle pas encore d'urbanisme) sont :

- une ordonnance royale de 1783 qui introduit la notion de prospect, c'est-à-dire de rapport à respecter entre la largeur d'une voie et la hauteur des constructions édifiées en bordure.

- une loi d'août 1790 qui proclame qu'il faut "veiller à la sûreté et à la commodité du passage dans les rues et les voies publiques...".

- enfin, sous le Premier Empire, sont créés les plans cadastraux et la loi du 16-9-1807 - article 12 - stipule que "dans les villes les alignements pour l'ouverture des nouvelles rues, pour l'élargissement des anciennes, et pour tout objet d'utilité publique seront donnés par les maires, conformément aux avis du ministre de l'intérieur arrêtés en Conseil d'Etat et transmis par le préfet.

Pourtant nos sources démontrent que quasiment rien de tout cela n'est appliqué à la Guillotière jusqu'en 1852. Preuve du non-respect et même de l'ignorance de ces lois, ce même à Lyon : le 5 novembre 1824 le maire de Lyon formule une demande "à effet d'obtenir des bontés du roi une ordonnance royale qui fixerait pour la ville de Lyon, la hauteur des maisons, et contiendrait les autres dispositions constitutives d'un règlement général de voirie". Le préfet du Rhône transmet la réponse au maire de Lyon le 2 juin 1825 : une nouvelle loi fixe la hauteur des maisons (prospect),

oblige les constructeurs à faire appel aux services d'un architecte. Or, la première mesure ne sera appliquée qu'à partir de 1852, la seconde seulement à partir de 1902, même si les interventions des architectes sont de plus en plus nombreuses chronologiquement¹³.

Certains auteurs qualifient de "première loi française d'urbanisme"¹⁴ la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres : elle proclame essentiellement que les communes sont dorénavant autorisées à nommer une commission qui indiquera les mesures indispensables à prendre vis-à-vis des logements insalubres

¹³ Nous donnons ci-dessous les pourcentages de demandes de permis d'alignement mentionnant la présence d'un architecte. Ces résultats sont donc minorés car lorsque c'est l'entrepreneur qui fait la demande, par exemple, il ne mentionne pratiquement jamais l'architecte, même s'il y en a un qui intervient dans l'opération. Un certain nombre d'indices nous permettent cependant de considérer que ces résultats sont proches de la réalité; de plus, c'est la progression qui nous intéresse en premier. Enfin, les architectes-propriétaires, qui construisent donc pour eux-mêmes, ne sont pas comptabilisés, pour une plus grande rigueur.

Périodes	Pourcentages de permis mentionnant un architecte
1852-58	5,2
1859-64	7,3
1865-71	11,7
1872-79	18,7
1880-85	24,7
1886-94	34,8
1896-99	33,3
Ensemble	20,5

¹⁴ Cf. Leonardo Benevolo, *Histoire de l'architecture moderne*, tome 1 *La révolution industrielle*, Dunod, Paris, 1978, cf. p. 71 : "... Pendant cette deuxième république de courte durée, le Comte A. de Melun, /.../ réussit à faire approuver la première loi française d'urbanisme en 1850..."

et leurs dépendances occupés ou loués. Mais les communes n'ont en fait que le pouvoir de donner des indications que les propriétaires ne sont pas tenus d'appliquer. L'étude des délibérations du Conseil Municipal de Lyon montre bien l'inefficacité de cette loi.

En fait, il faudra attendre un demi-siècle pour qu'il existe une véritable législation en matière de construction (mais pas encore d'urbanisme) avec **la loi sanitaire du 15 février 1902**. Victor Augagneur, alors maire de Lyon, déclare alors que cette loi "remplace avantageusement la vieille loi de 1850 sur les logements insalubres qui n'était pas appliquée"¹⁵. Cette loi oblige les villes de plus de 20 000 habitants à avoir un bureau d'hygiène. A Lyon le maire, le Docteur Gailleton, en a créé un dès 1890, mais il ne comportait pas alors de normes pour les constructions.

La loi donne au bureau d'hygiène dirigé par le maire, le pouvoir de déterminer, sous forme d'arrêtés municipaux, les mesures pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles et, pour ce qui nous intéresse, les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, des logements loués en garnis..., notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées. La demande du permis de construire est désormais obligatoire et devra

¹⁵ Cf. Délibérations du Conseil Municipal de Lyon du 26 avril 1909. Le détail des applications de la nouvelle loi figure dans les "Règlement sanitaire et Règlement de voirie de la ville de Lyon", Lyon, 1909, Imprimerie nouvelle lyonnaise.

être accompagnée de plans complets, qui devront être conformes au règlement sanitaire pour être acceptés. Enfin, une fois la construction achevée, les agents du bureau d'hygiène s'assureront que les plans acceptés ont été effectivement respectés. Cette loi constitue un énorme progrès, même si elle est essentiellement orientée sur l'hygiène des habitations, sans aborder les problèmes d'urbanisme, et entre autres, l'obligation d'un plan d'extension rationnel. L'intérêt porté désormais aux problèmes d'hygiène est en quelque sorte confirmé par le fait qu'en 1902 apparaît dans les délibérations du Conseil Municipal une rubrique "hygiène et salubrité"; jusque-là, les exécutions de la loi de 1850 sur les logements insalubres étaient classées dans une rubrique "Divers".

Les règlements municipaux de voirie

Les premiers règlements de voirie remontent pour Lyon au XVIII^e siècle, pour la ville de la Guillotière le premier que nous ayons retrouvé date de 1828¹⁶. Il existe donc une réglementation théorique ancienne qui fixe les alignements et le prospect; cependant, elle ne comporte pas de plan d'exécution prévisionnel d'ensemble, et surtout elle ne fut pas respectée à la Guillotière, au moins jusqu'en 1852. Le maire de la Guillotière justifie le règlement de voirie de 1828 "par la nécessité de fixer les alignements en fonction des rues à percer et des abus qui ont déjà été commis en matière de construction, surtout en ce qui concerne les hauteurs démesurées

¹⁶ Cf. Archives de la Guillotière Série O (Guil. 09) aux A.M.L.

données depuis quelque temps à certaines maisons, de nature à compromettre la sûreté, la salubrité et la commodité publique...". Ce règlement affirme l'obligation de demander un permis pour toute construction ou reconstruction, permis qui doit être accompagné d'un plan signé de l'architecte chargé de diriger les travaux.

Mais en fait, une correspondance abondante entre d'une part le maire et les habitants, d'autre part l'architecte voyer Christophe Crépet et les commissaires de police, ainsi que d'autres documents démontrent que ce règlement n'est pas appliqué, que nombre de constructions s'élèvent sans permission, sans tenir aucun compte du règlement de voirie.

Les commissaires de police, qui sont chargés de vérifier l'existence du permis d'alignement ainsi que sa bonne application, témoignent et regrettent fréquemment auprès du maire et des services municipaux, que l'autorisation de construction ne soit guère exigée, tout du moins très irrégulièrement par la Mairie.

L'architecte-voyer, Christophe Crépet, lui, fait part au maire par exemple en 1840, des erreurs commises par les commissaires de police "à qui on ne devrait pas laisser le jugement de la salubrité et de la sécurité privée car dans de nombreux cas les propriétaires ou les locataires n'exécutent pas les permissions ou outrepassent soit les dimensions, soit les indications particulières du permis, sans que les commissaires le signalent et verbalisent".

Cette querelle constante des années 30 jusqu'au rattachement de la Guillotière à Lyon, témoigne donc du fait que les règlements de voirie ne sont que peu respectés. D'autres exemples ponctuels nous le confirment encore : en ce qui concerne les matériaux de construction, le pisé est interdit en 1827, de nouveau en 1840, et encore après les inondations de 1856, car les constats faits après les inondations montrent que le pisé est encore le matériau le plus fréquemment utilisé.

Une étude portant sur la rue Dunoir¹⁷ montre que parmi les maisons y existant en 1889, 66 % sont bâties en pisé et mâchefer.

Dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, alors que la Guillotière a été rattachée à la ville de Lyon, les règlements de voirie lyonnais sont repris et complétés environ tous les dix ans, sans que des modifications essentielles y soient apportées; en gros, seuls les alignements et le prospect sont fixés.

Dans les vingt dernières années du XIX^e siècle, quand le maire de Lyon retrouve un certain pouvoir, les élus municipaux s'attachent essentiellement au développement des écoles et à tous les travaux publics préconisés par les hygiénistes. Dans les délibérations du Conseil Municipal de Lyon, le maire proteste régulièrement contre

¹⁷ Cf. Brigitte Drure *Rue Dunoir (1856-1906) : évolution d'un espace urbain*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université Lyon II, 1983, pp. 28 à 30 (l'auteur se réfère au "Registre des constructions sur terrains loués - Description, estimations", 1889, Archives du service des Domaines des Hospices Civils de Lyon).

les faibles pouvoirs de la municipalité en matière de constructions et de logements insalubres notamment. Mais il faut attendre 1912 pour que le maire de Lyon, Edouard Herriot, affirme l'idée de la nécessité d'une planification publique stimulant et coordonnant les initiatives des secteurs publics et privés; il crée une commission intermunicipale chargée de préparer un plan d'extension de Lyon¹⁸.

Les applications de ce plan verront partiellement le jour après la première guerre mondiale, sous l'impulsion essentielle de l'architecte Tony Garnier, alors que la rive gauche est en grande partie couverte de constructions, sauf pour ce qui est de l'est et du sud-est de la ville; ce fut donc un plan à vocation essentiellement "thérapeutique".

Les différents pouvoirs face à l'urbanisation

Pouvoir central et pouvoir municipal

Jusqu'à l'avènement des Républicains en 1879, la ville de Lyon est surveillée de très près par le pouvoir central (suite aux révoltes des canuts de 1831 et 1834 et au mouvement communaliste de 1871). Si l'on exclut quelques mois en 1848 et en 1870, Lyon ne jouit d'aucune franchise municipale. Sous le Second Empire, le maire lui-même disparaît. C'est le préfet du Rhône, Vaisse, qui administre la ville. La mairie de Lyon n'est rétablie qu'en 1881 et ne redeviendra élective qu'en 1882. Ainsi ne peut-on parler de pouvoir

¹⁸Cf. Délibérations du Conseil Municipal de Lyon du 1er juillet 1912.

municipal que dans les vingt dernières années du siècle, alors qu'à la tête de la mairie radicale se trouve le Docteur Gailleton.

Les premières tentatives d'application de la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres ont alors lieu. Le maire, à ce propos, se déclare régulièrement opposé à la trop grande importance du pouvoir central qui empêche la mairie d'agir efficacement en particulier en matière de logements insalubres.

Ainsi le pouvoir central apparaît-il comme le premier responsable de l'absence d'une politique valable en vue du contrôle des constructions. L'étude des délibérations du Conseil Municipal de Lyon montre que les préoccupations essentielles des conseillers ne diffèrent guère de celles des habitants dont les pétitions donnent une première approche; elles concernent en premier lieu la création et l'amélioration des écoles, les travaux publics (eau potable, évacuation des eaux usées, voirie, éclairage...). En second lieu, de plus en plus nombreuses sont les pétitions de Lyonnais à propos des nuisances causées par les établissements insalubres dans les années 1890. L'urbanisation anarchique, sans différenciation fonctionnelle, dont nous avons déjà parlé, est de plus en plus mal ressentie par les Lyonnais habitant la rive gauche, les plus concernés par ce problème¹⁹.

¹⁹ Cf. Docteur A. Lacassagne, *op. cit.*, les établissements insalubres sont répertoriés en trois classes : la première classe regroupant les plus dangereux, la troisième les moins dangereux (en théorie car selon l'époque à laquelle l'autorisation d'installation a été accordée les critères varient). Sur 569 établissements recensés en 1885 à Lyon, la répartition se fait comme noté ci-dessous (en pourcentages).

Les Hospices Civils de Lyon

Alors que l'urbanisation de la rive gauche se réalise au XIX^e siècle, le propriétaire de la majorité des terrains (dans les 6^e et 3^e arrondissements, beaucoup moins dans le 7^e) avaient le choix entre trois politiques :

- prendre directement part à l'urbanisation en dirigeant l'édification de leurs constructions sur leurs terrains, le revenu des loyers promettant d'être beaucoup plus important que celui des baux, d'autant que la demande de logements était très forte.²⁰

Rive gauche :

1° - Entre le Rhône et la ligne des fortifications :

Etablissements	1e classe	2e classe	3e classe
6e arrondissement	0	0,7 %	19,9 %
3e "	8,8 %	11,9 %	17,6 %
7e "	5,8 %	4,2 %	6,9 %

2° - Au-delà de la ligne des fortifications ("banlieue" dans Lyon)

Etablissements	1e classe	2e classe	3e classe
6e arrondissement	2,9 %	3,5 %	1,5 %
3e "	26,5 %	27,3 %	7,7 %
7e "	38,2 %	25,2 %	5,4 %

Rive droite

Etablissements	1e classe	2e classe	3e classe
1er arrondissement	0	0	9,4 %
2e "	2,9 %	7,0 %	12,3 %
dont Perrache	0	6,3 %	6,9 %
4e arrondissement	0	0,7 %	3,1 %
5e "	14,7 %	19,6 %	16,5 %
dont Vaise	11,8 %	19,6 %	11,9 %

²⁰ La demande de logements est liée à l'arrivée massive de ruraux, elle-même liée à l'industrialisation de la rive gauche, mais aussi à

- vendre leurs terrains au fur et à mesure de l'augmentation des prix.

- louer leurs terrains en tenant compte de leur plus-value. Ils choisirent cette dernière politique : malgré les incitations de l'Etat et de la municipalité, ils refusèrent toujours de vendre sauf dans certains cas particuliers²¹ ou lorsqu'ils y furent contraints financièrement. Notre propos est là non de justifier mais de tenter d'expliquer pourquoi les Hospices Civils de Lyon ont fait ce choix très généralement condamné par les observateurs sociaux et hygiénistes du XIXe siècle²², comme par des chercheurs

l'éviction de la presque totalité de la population la plus pauvre, suite aux importantes démolitions effectuées en vue de construire des immeubles de rapport destinés à une clientèle bourgeoise de 1830 à 1860.

²¹ Les Hospices Civils de Lyon cédèrent gratuitement une partie de leurs terrains pour deux motifs exclusivement : la construction d'églises d'une part, d'autre part la percée de nouvelles rues qui apportaient une forte plus-value à leurs terrains devenus accessibles et constructibles.

²² Cf. Félix Mangini : *Les petits logements des grandes villes et plus particulièrement dans la ville de Lyon*, Lyon, Storck et Masson, Paris, 1891. (Il fut à l'origine de la création de la Société de Logements Economiques) cf. p. 11 : ".../les habitations malsaines/ sont très nombreuses dans le quartier des Brotteaux. L'administration des Hospices possède en cet endroit une très grande étendue de terrains et ces terrains auront un jour une grande valeur. En attendant, ils sont loués à divers individus dont l'industrie consiste à bâtir et à louer des maisons provisoirement établies. Les baux ayant une durée de quinze ans, on comprend ce que peuvent être de telles constructions... En consentant des baux d'une durée plus longue, en imposant certaines conditions à ses locataires, l'administration des Hospices pourrait rendre un grand service à toute cette population des Brotteaux...". (Il semble que l'auteur entende par Brotteaux la rive gauche du Rhône

d'aujourd'hui. Tous mettent en cause directement et à peu près uniquement les Hospices Civils de Lyon pour expliquer l'anarchie de l'urbanisation et la mauvaise qualité du bâti sur la rive gauche pratiquement jusqu'à la fin du XIXe siècle.

Une politique globalement négative

Un certain nombre d'exemples précis montrent qu'une vision à court terme, le rejet des innovations, même si elles risquent de se révéler fructueuses quant à la mise en valeur de leurs terrains, a bloqué dans un premier temps l'urbanisation même de la rive gauche.

Le problème des digues

Comme nous l'avons dit, s'installer sur la rive gauche représente encore pour les Lyonnais, dans les premières décennies du XIXe siècle, un véritable défi à la nature : les débordements du Rhône sont fréquents et lourds de conséquences car les Hospices Civils de Lyon attendent les inondations catastrophiques comme celle de 1756 pour accepter de participer, avec beaucoup de réticences d'ailleurs, aux travaux qui éviteraient ces inondations et valoriseraient considérablement leurs terrains (cf. délibérations du Conseil des Hospices de Lyon). Ce ne fut qu'avec les travaux décidés par Vaïsse après les inondations de 1856 que ce fléau fut conjuré.

Le Pont Saint-Clair (pont Morand)

Les Hospices de Lyon montrèrent une très vive opposition au projet de Morand de construction du pont Saint-Clair, uniquement parce qu'ils bénéficiaient des droits payés par les Lyonnais franchissant le Rhône grâce aux bacs à traîlle qu'ils avaient fait installer sur le Rhône.

Le Conseil d'Etat autorise cependant Morand à construire ce pont par arrêt du 4 janvier 1771, il sera achevé en 1773 et il s'avère alors qu'il donne une plus-value très importante aux terrains des Hospices de Lyon. Les Lyonnais "entassés" dans la presqu'île viennent de plus en plus nombreux s'installer sur les terrains des Hospices de Lyon - le prix des baux de terres agricoles devenus terrains à bâtir est multiplié selon les emplacements par 15 à 70 entre 1840 et 1890 : l'augmentation maximum touche les terrains des Brotteaux-Nord et les "axes-façades" en particulier les quais. D'ailleurs les Hospices de Lyon acceptent le second plan de Morand de 1780 qui prévoit, comme nous l'avons vu, le lotissement de 47 masses de terrains au débouché du pont, autour de la place Morand.

Refus de vente de terrains

En 1827, le Conseil Municipal de la Guillotière²³ demande aux Hospices "de vendre la totalité de leurs terrains au-delà du Rhône où ne se sont édifiées que des baraques misérables, compte tenu des baux de très courte durée accordés par les Hospices Civils

²³ A.M.L. : Archives de la ville de la Guillotière, Série O - Délibérations du Conseil Municipal de la ville de la Guillotière du 20 juillet 1827.

de Lyon, afin de construire des maisons selon un plan uniforme et régulier, des maisons de trois étages ménageant des cours vastes et de petits jardins". C'est là, précocement, une tentative d'urbanisation contrôlée, mais les municipalités, comme nous l'avons vu, ne bénéficiaient alors que de très peu de pouvoirs. Par ailleurs, la mairie et les Hospices Civils de Lyon collaborèrent assez souvent même si les Hospices Civils de Lyon refusèrent ce projet de 1827 qui était, selon eux, contraire au respect du patrimoine des pauvres qui était demandé par les légataires et donateurs de terrains. Cet argument, partiellement vrai, ne résiste cependant pas si l'on considère les aliénations déjà consenties depuis le XVIII^e siècle par les Hospices de Lyon²⁴. En fait, au moins jusque dans les années 1830, les Hospices de Lyon désirent essentiellement attirer les Lyonnais sur la rive gauche pour s'y promener, participer à des fêtes et des spectacles dans des établissements construits sur leurs terrains (par exemple Les Montagnes Russes, Les Montagnes Françaises, La Rotonde, Le Colysée, L'Auberge de Robinson...) sans envisager leur installation définitive.

Les industries insalubres

Les Hospices Civils de Lyon ne s'opposent jamais, d'après nos archives, à l'installation d'industries même très insalubres. Par exemple en 1840²⁵ ils déclarent : "chaque jour s'efface l'aspect

²⁴ Cf. Georges Durand, *Le patrimoine foncier de l'Hôtel-Dieu de Lyon (1482-1781)*, C.H.E.S., Lyon II, 1974, pp. 42 à 54.

²⁵ D'autant que, comme nous l'avons déjà souligné, l'ensemble des autorités favorisent au maximum, à cette période, le développement

rural de ce quartier, chaque jour les créations de l'industrie y remplacent celles de la nature et presque partout c'est sur un sol appartenant à nos établissements que s'opèrent ces étonnantes transformations qui accroissent indéfiniment la fortune des deux hôpitaux".

Les Hospices Civils de Lyon ne recherchent, semble-t-il, que le profit à court terme.

La durée des baux

C'est la faible durée des baux consentis par les Hospices Civils de Lyon qui constitue l'argument essentiel de ceux qui les rendent responsables de l'urbanisation anarchique et de la mauvaise qualité du bâti de la rive gauche. Une étude approfondie des registres de baux et ventes nous a appris que seuls existent des baux de 9 à 12 ans jusque dans les années 1870. Alors les Hospices Civils de Lyon commencent à consentir des baux de 30 ans puis de 40 et 45 ans avec quelques baux de 99 ans pour des immeubles de rapport de bonne qualité. Mais la clause principale de ces baux reste toujours la démolition des constructions existantes sans indemnité à expiration de l'échéance; un frein indiscutable pour que des constructions importantes et coûteuses y soient édifiées; il est cependant à noter que lorsque les constructions sont de bonne qualité, les Hospices Civils de Lyon prorogent souvent le bail, mais ils n'y sont jamais obligés.

de l'industrie nationale, quelles qu'en soient les conséquences néfastes pour les habitants.

En 1887, les Hospices Civils de Lyon adoptent une mesure favorable quant à la qualité de l'environnement des logements; ils exigent de plus en plus souvent des propriétaires qui font construire des immeubles (hauteur supérieure à R.C. + 2) sur leurs terrains qu'une cour intérieure commune agrémentée de jardins figure à l'intérieur des îlots de constructions²⁶.

L'hôpital au XIXe siècle

La politique urbanistique des Hospices Civils de Lyon apparaît donc le plus souvent négative, encore faut-il savoir ce qu'était l'hôpital au XIXe siècle, en particulier au niveau du financement, d'autant que les Hospices Civils de Lyon regroupaient alors l'essentiel des hôpitaux de l'agglomération lyonnaise et même du département. L'hôpital est alors avant tout un centre d'hébergement, un asile; un hospice où les malades (et les pauvres) trouvent le gîte et le couvert gratuits, plutôt qu'un centre de soins et il accueille toujours plus de "malades" (d'autant plus en période de crise économique). La part des dépenses alimentaires dans le budget des Hospices Civils de Lyon est de manière significative en progression constante²⁷. Théoriquement, l'A.M.G. (Assistance

²⁶ Cf. "Historique du domaine urbain des Hospices Civils de Lyon rédigé à l'occasion du troisième centenaire de la première donation faite aux pauvres en 1638" (texte vu et adopté par le Conseil des Hospices dans sa séance du 5 octobre 1938), p. 25.

²⁷ La part des dépenses alimentaires dans le budget des Hospices Civils de Lyon progresse de 3,45 % par an de 1840 à 1880; de 25 % du budget sous la Monarchie de Juillet, elles passent à près de 40 % sous la Troisième République (à titre de comparaison elles ne sont que de 4 % en 1976). Cf. Maurice Garden, *Histoire*

Médicale Gratuite) se généralise progressivement dans la deuxième moitié du XIXe siècle; en fait, les collectivités (villes, département, Etat pour les militaires) qui ont, selon la législation, à prendre les frais d'hospitalisation en charge, refusent de payer ou acceptent au mieux un prix de journée ridiculement bas par rapport aux dépenses engagées par les hôpitaux au moins jusqu'à la première guerre mondiale.

La ville de Lyon ne consacre que 4,6 % de son budget à l'ensemble des frais d'assistance entre 1871 et 1905²⁸. Il n'y a que sur une relativement courte période (Restauration et Monarchie de Juillet) que la ville verse aux Hospices Civils de Lyon une indemnité pour les enfants trouvés, qui sont aussi à la charge des hôpitaux. Aussi les Hospices Civils de Lyon estiment-ils plus rentable de louer que de vendre leurs terrains et garder ainsi un contrôle très strict sur leur patrimoine grâce à des baux courts et relativement draconiens. Les revenus de la dotation des Hospices Civils de Lyon (terrains surtout, plus quelques dizaines d'immeubles) ne cessent d'augmenter au XIXe siècle (ils sont multipliés par huit) et ce malgré

économique d'une grande entreprise de santé : le budget des Hospices Civils de Lyon. 1800-1976, P.U.L., Lyon, 1980, pp. 94-95.

²⁸ Maurice Garden, *op. cit.*, p. 71 : ".../le Conseil d'Administration des Hospices/ reproche, non sans argument, à la ville de ne rien faire pour améliorer les ressources des hôpitaux, au point de ne pas appliquer la loi. Le maire se décharge ainsi sur un organisme indépendant, mais qui doit entièrement s'autofinancer, de toute une part des dépenses d'assistance...".

les aliénations²⁹ et ces revenus augmentent beaucoup plus vite que la hausse des prix. Entre 1863 et 1909, les revenus de la dotation des Hospices Civils de Lyon constituent de 60 à 70 % du budget des Hospices Civils de Lyon; on comprend ainsi que les Hospices Civils de Lyon aient choisi la politique qu'ils ont jugée la plus sûre et la plus rentable car ils doivent faire face, seuls ou presque, aux dépenses toujours plus élevées engagées pour leurs "malades".

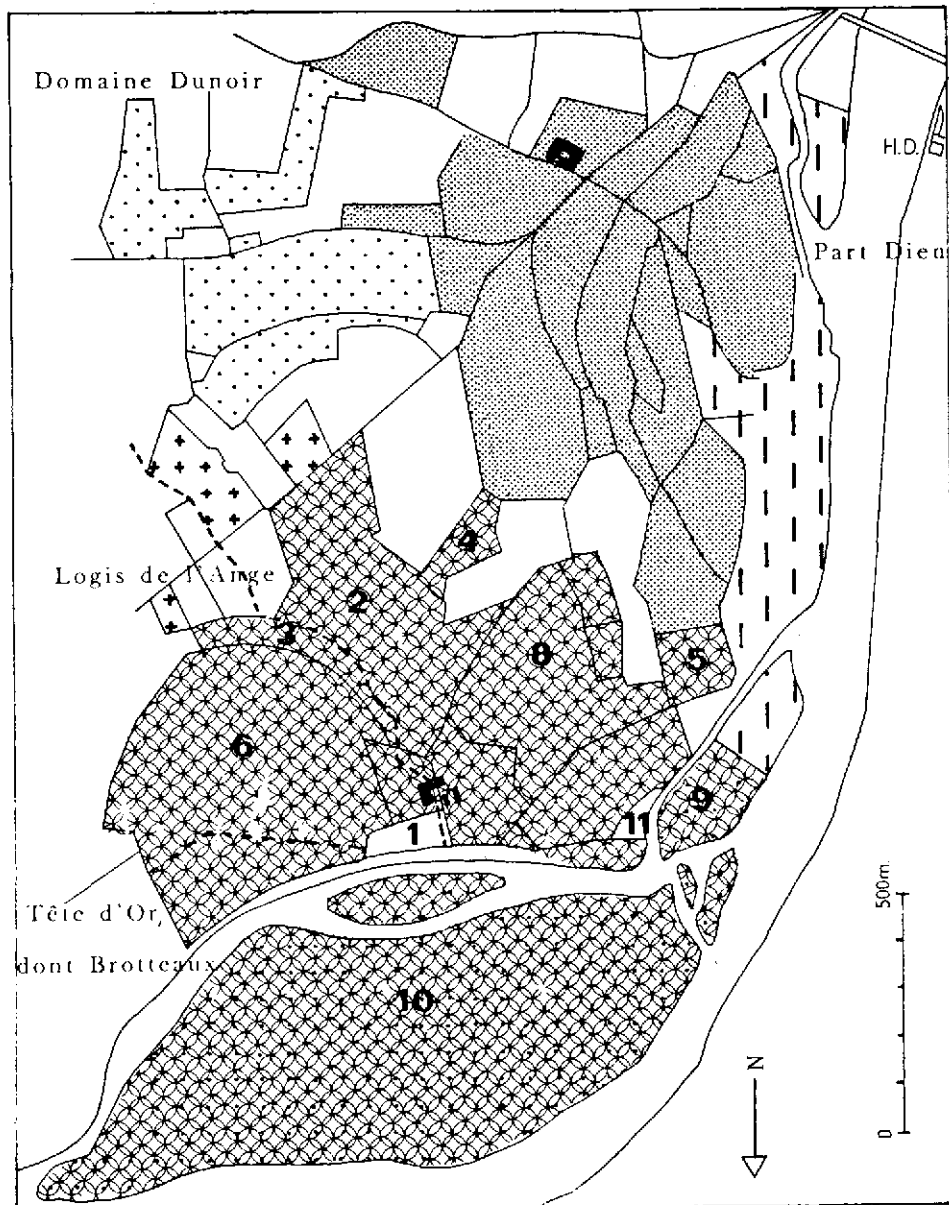
Donc, s'il est sûr que les Hospices Civils de Lyon adoptèrent une politique néfaste à une urbanisation rationnelle et un bâti de bonne qualité sur la rive gauche, que cette attitude gêna beaucoup le développement des logements sociaux qui faisaient alors le plus défaut, l'Etat qui ne se préoccupe guère d'assistance au XIXe siècle n'en est-il pas le premier responsable, les communes n'ayant d'autre part que peu de pouvoir ? D'ailleurs, à partir des années 1880, les Hospices Civils de Lyon ne peuvent plus équilibrer leur budget qu'en aliénant de nombreux terrains.

Martine CHEVALIER-DELAISSE

Centre Pierre Léon.

²⁹ Le domaine des Hospices Civils de Lyon sur la rive gauche passe de 400 hectares au début du XIXe siècle à 150 hectares à la fin du siècle.

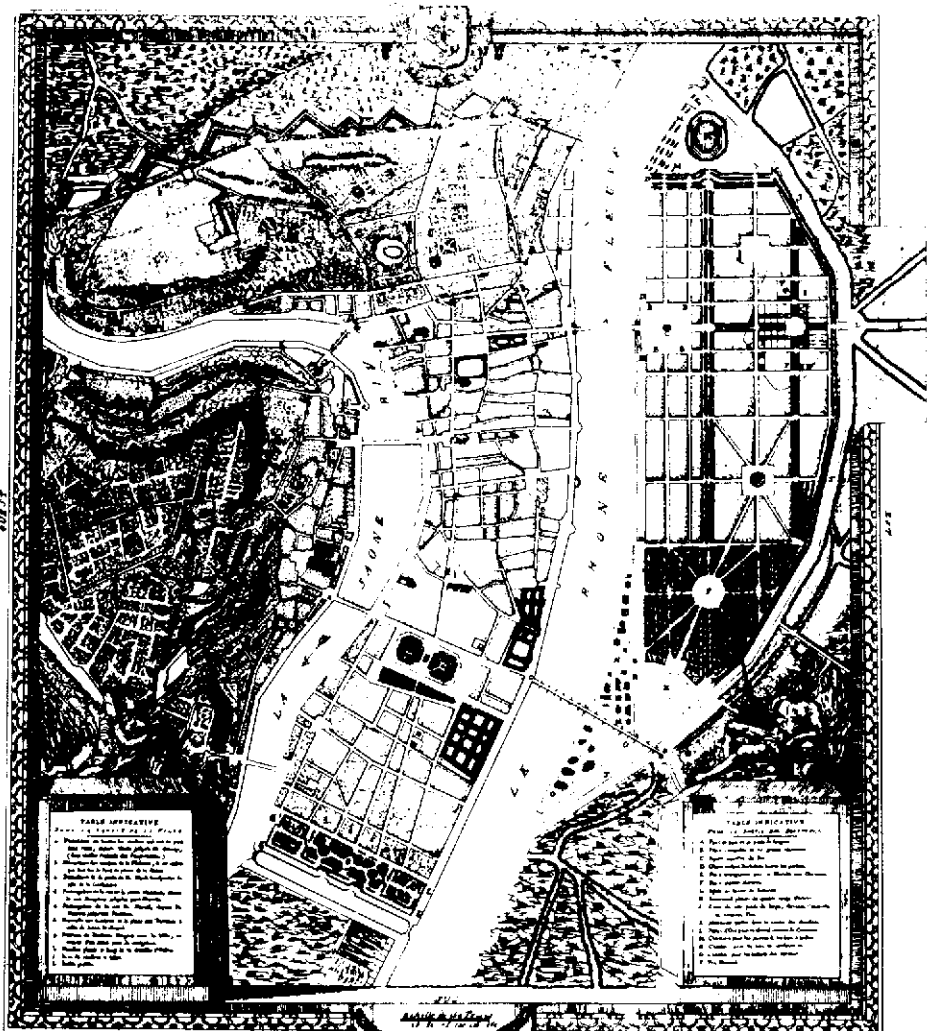
Annexe 1 Domaines de la Tête d'Or et Guillotiere



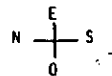
ZCf. ouvrage de Georges Durand "Le patrimoine foncier de l'Hotel Dieu de Lyon (1482-1791)"



ANNEXE 2



PROJET D'UN PLAN GÉNÉRAL DE LA VILLE DE LYON,
ET DE SON AGRANDISSEMENT, EN FORME CIRCULAIRE, DANS LES TERRAINS DES BROTTAUX
 FAIT en 1762 par l'Arch. Dur, repris en 1780 & 1781 par l'Arch. Des Marchands
 de Colmar de Louis Villoz, & en 1788. par Monseigneur le Duc, Gouverneur de la Ville, & Sonseigneur de Villedieu,
 par W. St. Moise, Architecte.



ANNEXE 3 (b)

