

La ville « congestionnée ». Acteurs et langage de la réforme urbaine à New York au début du XXe siècle

In: Genèses, 1, 1990. pp. 86-111.

Citer ce document / Cite this document :

Topalov Christian. La ville « congestionnée ». Acteurs et langage de la réforme urbaine à New York au début du XXe siècle. In: Genèses, 1, 1990. pp. 86-111.

doi : 10.3406/genes.1990.1015

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1990_num_1_1_1015

LA VILLE
« CONGESTIONNÉE »
ACTEURS ET LANGAGE
DE LA RÉFORME
URBAINE
A NEW YORK
AU DÉBUT DU XX^e SIÈCLE

Christian Topalov

1. Cf. Susanna Magri, Christian Topalov, « De la cité-jardin à la ville rationalisée : un tournant du projet réformateur. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 28, n° 3, juillet-septembre 1987, p. 417-451.

2. M.-Christine Boyer, *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1983.

3. Peter Marcuse, "Housing Policy and City Planning: The Puzzling Split in the United States, 1893-1931", in Gordon Cherry (éd.), *Shaping and Urban World: Planning in The Twentieth Century*, Saint-Martin, 1980, p. 23-58.

Dans les grands pays industriels, les années 1909-1910 marquent un tournant de la pensée réformatrice sur la ville. Au même moment, le *Housing and Town Planning Act* est adopté au Royaume-Uni, en France les premières propositions de loi qui aboutiront après la guerre à la loi Cornudet sont déposées au Parlement, aux États-Unis est publié le plan Burnham pour Chicago et se tient la première *National conference on city planning*. Cette série d'événements suggère que l'idée d'une planification de la croissance urbaine s'est imposée, et que c'est désormais dans ce nouveau cadre que sont pensées les diverses interventions sectorielles sur la ville, en particulier la réforme du logement populaire. De façon étonnamment simultanée, une nouvelle doctrine a pris forme sur l'analyse des problèmes urbains, sur les objectifs de l'action à entreprendre et, dans une large mesure, sur les méthodes de celle-ci¹.

Des groupes réformateurs très divers contribuent alors à l'invention d'un langage commun à l'intérieur duquel vont se reformuler les discours particuliers de chacune des traditions et professions concernées. Les éléments constitutifs de ce langage résultent en effet de l'histoire et du projet singuliers de chacun des courants qui contribuent à forger le nouveau consensus. C'est notamment le cas des analyses du mouvement pour la réforme du logement, qui vont d'emblée être adoptées par tous. Mais, en même temps, les éléments hérités se modifient en s'insérant dans une nouvelle structure d'ensemble. Les thèmes issus du passé et portés par des forces réformatrices bien établies se fondent et se colorent mutuellement avec des éléments nouveaux, nés de groupes professionnels émergents. Un nouvel état du système global de la pensée et de l'action réformatrices prend corps. Il dominera le demi-siècle qui va suivre et fait entrer la réforme urbaine dans un nouvel âge, celui de la modernité.

C'est ce mouvement accéléré de reformulation et d'unification du discours réformateur que je voudrais examiner ici dans le cas des États-Unis, et en particulier de New York. Cela me conduira à revisiter des questions déjà soulevées par d'autres – en particulier par Marie-Christine Boyer² et Peter Marcuse³ – et à tenter d'établir trois propositions.

Illustration non autorisée à la diffusion

*Hester Street, dans le quartier
populaire du Lower East Side, vers
1889. Photographie de Jacob A. Riis,
The Jacob A. Riis Collection, n° LS 13
(avec l'aimable autorisation de la
Photo Library, Museum of the City of New York).*

Tout d'abord, il se produit effectivement aux alentours de 1910 un tournant dans le projet réformateur sur la ville et les classes populaires urbaines. Des courants et mouvements d'origines diverses s'accordent alors pour constater que les dispositifs principalement répressifs sont insuffisants pour faire naître un ordre social moins conflictuel et plus productif. Une stratégie nouvelle prend forme. Elle n'est plus fondée sur le seul corps à corps disciplinaire visant à imposer au peuple d'autres modes de vie, mais sur une action à distance qui transformerait ses conditions d'existence par le moyen d'une rationalisation globale de la ville. Dans cette perspective, la science – et par conséquent les spécialistes qui en sont les détenteurs – sont appelés à jouer un rôle essentiel⁴.

Ce tournant dans la méthode n'implique nullement un changement des buts de l'action réformatrice. Le nouveau consensus intègre les diagnostics et les objectifs partiels formulés dans la période précédente. Il y a bien un nouveau langage et de nouvelles techniques d'action, mais ils sont mobilisés pour faire face à un « problème » déjà repéré depuis longtemps : au cœur de la ville, les quartiers populaires opposent de multiples et très efficaces résistances à la rationalisation du travail industriel, à la réallocation de l'espace en fonction des nouveaux besoins du capital financier, et à l'émergence d'un nouvel ordre social et politique.

C'est dans le jeu des concurrences qui organisent le champ social des milieux réformateurs que le nouveau consensus prend forme. Les acteurs du tournant des années 1910 se posent en effet comme les professionnels d'une nouvelle discipline, le *city planning*. Une telle revendication correspond à leurs intérêts de groupe en voie de constitution, en même temps qu'à un mode de légitimation cohérent avec la promotion d'une méthode scientifique de traitement des problèmes. Elle les conduit à mener une bataille, tantôt sourde, tantôt ouverte, contre les réformateurs qui ont dominé la génération précédente. Ceux-ci vont d'abord résister aux thèses de leurs concurrents, puis s'y rallier, et enfin – ce qui sera à peu près accompli au lendemain de la Première Guerre mondiale – être marginalisés.

C'est entre 1909 et 1911 respectivement que s'organisent aux États-Unis les mouvements nationaux pour la planification urbaine et pour la réforme du loge-

4. Ce qui est ici étudié à propos de l'urbanisme participe d'un mouvement plus général des milieux réformateurs de l'époque. Cf. C. Topalov, « De la question sociale aux problèmes urbains : les réformateurs et le peuple des métropoles au tournant du xx^e siècle », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 125, août 1990.

ment. Une notion est alors au centre de tous les diagnostics et de toutes les prescriptions : la congestion urbaine. Elle constituera le fil directeur de l'analyse, car c'est elle qui se trouve soudain fournir le socle commun des discours et des projets de réformateurs de toutes les traditions. J'indiquerai les principales articulations du langage de la « congestion » avant de présenter les acteurs qui l'inaugurent, leurs conflits et le processus par lequel ils en viennent à converger sur un même projet pratique.

Congestion : la métaphore organiciste

Lorsqu'en mai 1909 s'organise à Washington le mouvement pour la planification urbaine, la rencontre s'intitule « *National conference on city planning and the problems of congestion*⁵ ». Lorsqu'en avril 1910 la municipalité de New York met en place une commission chargée d'examiner toute une gamme de problèmes sociaux, des taudis au chômage en passant par le travail à domicile, les règlements de construction, le système fiscal et la santé publique, elle est baptisée « *Commission on congestion of population*⁶ ». Et lorsqu'en juin 1911, à la suite de l'assemblée annuelle, tenue à Boston, de la *National conference of charities and correction*, se réunit à New York la première *National housing conference*, le thème de la congestion est constamment évoqué par les orateurs⁷. En outre, dans cette période charnière où prennent forme les nouvelles institutions du mouvement réformateur et s'élaborent ses principales catégories cognitives, les travaux d'universitaires, les articles et interventions dans les revues spécialisées foisonnent sur ce sujet⁸.

Pourquoi est-ce dans ces termes que le problème de la réforme urbaine est alors posé ? La réponse positiviste, si commune dans l'historiographie de la période, s'empresse de souligner combien en effet les grandes villes américaines étaient alors « congestionnées⁹ » : densités élevées de population dans les centres, concentration spatiale des activités industrielles et des services, problèmes croissants de circulation, surpeuplement des logements populaires. Un tel point de vue, qui s'appuie sur la force d'une évidence héritée de trois quarts de siècle d'action réformatrice, laisse toutefois des questions troublantes sans réponse : alors que ces traits de la vie urbaine restent relativement stables en longue

5. Cf. National Conference on City Planning and the Problems of Congestion, Washington, DC, May 21-22, 1909, in US Congress, Senate, Committee on the District of Columbia, *City Planning. Hearing [...] on the Subject of City Planning*, Washington, D.C., Government Printing Office, 61st Congress, 2nd Session, Senate Document n° 422, 1910.

6. Cf. New York City, Commission on Congestion of Population, *Report of the New York City Commission on Congestion of Population Transmitted to the Mayor and the Board of Aldermen, February 28, 1911*, New York, Lecouver Press Co, 1911.

7. "Proceedings of the First National Housing Conference, New York, June 3-6, 1911", *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, vol. 2, n° 3, April 1912.

8. Cf. notamment : Edward E. Pratt, *Industrial Causes of Congestion of Population in New York City*, New York, Columbia University, 1911.

9. Cf. par exemple : Donard A. Krueckeberg (éd.), *The American Planner: Biographies and Recollections*, New York, Mathuen, 1983, p. 6-10.

10 Cf., pour la France, Gilles Montigny, *les Études urbaines françaises en géographie, sociologie et statistique sociale, 1890-1920*, thèse de doctorat, EHESS, 1989.

11. Ce travail de classification conduit à distinguer le surpeuplement des logements eux-mêmes (*room overcrowding, overcrowding per room*), l'excessive densité des constructions (*lot overcrowding, overcrowding per acre*), et leurs effets sur la rue et la circulation (*traffic congestion*). Cf. Benjamain C. Marsh, *An Introduction to City Planning: Democracy's Challenge to the American City*, New York, publié par l'auteur, p. 11 ; Lawrence Veiller, *Housing Reform: A Handbook for Practical Use in American Cities*, New York, Russell Sage Foundation (Charities Publication Committee), 1910, p. 28 ; Lawrence Veiller, "The Safe Load of Population on Land", in *Proceedings of the Second National Conference on City Planning and the Problems of Congestion, Rochester, NY, May 2-4, 1910*, Boston, 1910, p. 74-75 ; Frederick L. Olmsted Jr., "Reply to Hon. John E. Reyburn, Mayor of Philadelphia, on Behalf of the City Planning Conference", in *Proceedings of the Third National Conference on City Planning, Philadelphia, Pennsylvania, May 15-17, 1911*, Boston, The University Press, 1911, p. 5.

12. L. Veiller, "The Housing Problem in American Cities", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 25, March 1905, p. 51.

période, pourquoi un tel diagnostic est-il soudain l'objet d'un accord général autour de 1910 et pas avant, et pourquoi le thème tend-il à passer au second plan par la suite, dans les années 1920 notamment ? En outre, il se trouve que le discours organiciste sur la ville n'est, dans la période, nullement particulier aux États-Unis¹⁰. Au lieu d'essayer de retracer l'histoire d'une découverte grâce à laquelle quelque chose qui était auparavant méconnu viendrait à être vu, peut-être faut-il alors analyser une « invention », c'est-à-dire la construction d'une représentation liée à l'émergence d'une nouvelle stratégie de changement social.

Il en est en effet de la catégorie de congestion comme des autres éléments qui structurent le discours réformateur. Elle est au centre d'un ensemble qui mêle indissociablement savoirs et jugements, objectifs et techniques d'action. Elle est simultanément cognitive et pratique, et donne ainsi à l'action réformatrice la légitimité et les instruments de la science, en même temps qu'elle organise la pensée scientifique en fonction d'un projet de transformation sociale.

Avant d'être un concept, la notion de congestion est une métaphore : c'est ce qui lui donne son efficacité imaginaire. L'usage du terme permet d'affirmer l'unité d'une série de phénomènes hétérogènes, dont la classification et les causes respectives seront ensuite savamment discutées¹¹. Du même coup il fournit l'orientation stratégique autour de laquelle tous les dispositifs tactiques et techniques viendront s'ordonner.

« Congestion » est le diagnostic qui s'applique à un organisme vivant et malade, la ville. Lawrence Veiller, figure emblématique du mouvement pour la *housing reform* de la tradition philanthropique et disciplinaire, développe ainsi la métaphore dès 1905 :

Il n'est pas inapproprié de comparer la ville à l'organisme humain [...]. Ses rues sont les veines et les artères par lesquelles le sang circule, ses parcs sont les poumons par lesquels elle respire, et l'esprit civique et l'opinion publique éclairée sont l'intelligence qui la gouverne, contrôle ses mouvements et sa vie. La congestion a ses effets sur toutes ces parties physiques de l'organisme urbain¹².

Frederick L. Olmsted Jr., qui a pris la tête du mouvement dont va naître la profession nouvelle de *city planner*, utilise le même langage cinq ans plus tard :

Tout esprit doué d'une imagination suffisante pour saisir [la planification urbaine] 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 actions¹³.

Dans l'organisme urbain, tout se tient. Chaque partie influe sur l'ensemble, et l'ensemble influe sur ses parties. Vie sociale et espace physique forment un tout indissociable, les éléments du cadre bâti, les pratiques des groupes, les flux de personnes et de marchandises sont liés dans un système, et ce système est malade. Voici défini le champ d'une analyse et d'une action qui englobent les perspectives sectorielles étroites des divers courants réformateurs spécialisés. La congestion touche en effet la ville comme organisme à la fois social, économique et politique.

La notion d'une pathologie sociale de la ville repose sur l'identité posée depuis longtemps entre maladie physique, maladie morale et maladie sociale. C'est cette tradition, inaugurée par la philanthropie disciplinaire, que poursuit un Benjamin C. Marsh, le très progressiste adversaire de Veiller, lorsqu'il dénonce « le fléau de la congestion, avec toute la souffrance humaine, la détérioration physique et le danger moral que la congestion implique et provoque¹⁴ ». Les réformateurs de la nouvelle génération partagent en effet avec l'*establishment* une même représentation du logement et du quartier populaires : désignés sous le vocable de « taudis » (*slum*), ce sont des entassements excessifs de population et d'activités, qui corrompent ceux qui y vivent, grossissent et se multiplient comme un cancer, contaminent à distance le reste du corps urbain. Ce discours vise les intérieurs ouvriers, mais il est peut-être d'abord une vision de la rue, qu'exprimait déjà dans les années 1890 Jacob A. Riis, journaliste réformateur et grand pourfendeur des *tenements* new-yorkais, dans ses enquêtes et ses photographies¹⁵. Ainsi, pour un Veiller, la ville congestionnée, c'est l'enfer, la friction insupportable des corps entre eux, le choc de leurs bruits, leur potentielle violence :

[C'est] l'effet nerveux déséquilibrant de la présence d'une telle masse d'êtres humains qui crée une situation sociale semblable de nombreuses façons aux conditions atmosphériques qui précèdent l'arrivée d'un orage. [...] Jamais il n'y a de calme ou d'immobilité, toujours le rugissement incessant de la vie urbaine. Cela rappelle avec vivacité Dante et ses langues étranges, cris horribles, mots d'affliction, accents de fureur [...] ¹⁶.

La métaphore de la congestion comprend aussi un discours sur l'économie. La même vision englobe à la fois les flux humains et les flux de marchandises. Celles-ci ne peuvent plus circuler comme il conviendrait pour que production et commerce restent efficaces. Les rues du centre ville sont engorgées. Les premiers gratte-ciel des grandes institutions financières, les entrepôts et bureaux du négoce, les commerces de luxe se mêlent en effet aux ateliers, aux habitations ouvrières, et aux petits commerces populaires. Cet entassement paralyse peu

13. F. L. Olmsted Jr., "Introductory Address on City Planning", in *Proceedings of the Second National Conference...*, *op. cit.* (cité in John L. Hancock, "Planners in the Changing American City, 1900-1940", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 33, 1967, p. 294).

14. B. C. Marsh, "Causes of Congestion of Population", in *Proceedings of the Second National Conference...*, *op. cit.*, p. 39.

15. Jacob A. Riis, *How the Other Half Lives: Studies Among the Tenements of New York*, New York, 1890. Les photos de Riis et d'autres qui illustrent le présent article étaient destinées à être publiées avec des récits de « voyages » dans les quartiers de taudis, dans des magazines à grand tirage et dans les rapports d'institutions réformatrices comme la *Charity organization society* et le *Tenement-house department* de la municipalité.

16. L. Veiller, "The Housing Problem...", *op. cit.*, p. 52.

Illustration non autorisée à la diffusion

Hester Street, Lower East Side, vers 1900. Photographie anonyme, Community Service Society Papers Box 296, Album n° 2, Photograph n° 323 (avec l'aimable autorisation de la Rare Boox and Manuscripts Library, Columbia University).

17. Sur le combat de ces milieux d'affaires contre l'expansion du Garment District et pour l'adoption de la réglementation de zonage de 1916, cf. S. J. Makielski Jr., *The Politics of Zoning: The New York Experience*, New York, Columbia University Press, 1966.

18. L. Veiller, *Housing reform...*, op. cit., p. 6.

à peu l'activité des milieux d'affaires les plus puissants et ces proximités menacent les meilleurs quartiers d'un envahissement par des usages du sol inférieurs, et donc d'une baisse des valeurs immobilières et foncières¹⁷. La congestion de la grande ville met ainsi en péril au quotidien l'efficacité économique.

Elle menace aussi l'ordre politique, les fondements mêmes des institutions démocratiques. « S'il n'y a pas de foyer, proclame Veiller, il n'y a pas de nation¹⁸. » Riis disait déjà, avec son mépris fondamental pour les objets de sa sollicitude, que l'« on ne peut laisser les gens vivre comme des porcs et attendre d'eux qu'ils soient de bons citoyens¹⁹ ». La grande figure du travail social qu'est Albion F. Bacon ajoute une dizaine d'années plus tard, en pensant sans doute aux origines populaires des édiles de la plupart des grandes villes américaines : « Et vous ne pouvez en attendre non plus qu'ils fassent de bons officiers publics²⁰. » C'est pourquoi les mauvaises conditions de logement sont à ses yeux « les fondations pourries sur lesquelles repose imprudemment le temple civique²¹ ». De plus, comme le soutient Veiller, « la ville moderne est le principal facteur dans la destruction du point de vue conservateur chez les ouvriers²² ». Certains ne manquent pas d'être plus précis encore en évoquant la menace de l'agitation ouvrière et du socialisme, comme Robert W. DeForest, le grand bourgeois républicain qui patronne Veiller²³ ou le banquier démocrate Henry Morgenthau, patron de Marsh²⁴.

Ces formulations sont encore empreintes de la peur et de la haine de la ville si caractéristiques des bourgeoisies urbaines depuis l'époque de la formation des métropoles. Mais elles ne sont plus seulement un cri d'alarme, elles comportent désormais un diagnostic et une thérapeutique. La ville en effet n'est plus regardée comme un mal en soi. En témoigne la distinction faite par la plupart des réformateurs new-yorkais entre « concentration » et « congestion » de population²⁵. La première est « une conséquence nécessaire de la vie urbaine²⁶ », la seconde une maladie. « La concentration de population est une situation sociale normale, la congestion de population est une situation pathologique²⁷ ». Cette différence peut être illustrée par le fait que la densité des habitants d'un grand hôtel peut être supérieure à celle d'un îlot taudifié sans qu'il en résulte aucun inconvénient : tout dépend du « caractère des occupants²⁸ ».

Si le fait métropolitain est devenu une réalité de plus en plus largement reconnue et acceptée, c'est qu'on pense avoir finalement trouvé les moyens de l'étudier et de la contrôler. La notion d'un organisme urbain, totalité indissociablement physique et sociale dont les maux peuvent être scientifiquement étudiés et traités, va fournir un vocabulaire et une méthode à cette nouvelle approche, qui n'est d'ailleurs pas propre aux réformateurs américains. Elle émerge parallèlement en Europe à partir du tournant du siècle, en particulier en Grande-Bretagne avec Patrick Geddes et en France avec Marcel Poète. Elle présidera partout à la naissance d'une science et d'un art de la ville, l'urbanisme français, le *town planning* britannique, le *city planning* américain²⁹.

L'ancien et le nouveau : conflits et convergences chez les acteurs de la réforme urbaine

Les diverses « croisades » réformatrices s'organisent à partir des dernières années du XIX^e siècle en un tissu serré d'associations spécialisées dont les troupes et les dirigeants se recouvrent pour une part, constituant un véritable mouvement social. Dans cette nébuleuse, les désaccords ne manquent pas, qu'ils s'expriment de façon feutrée dans les séances de congrès, ou de façon plus rude dans les luttes pour

19. Cité par Albion F. Bacon, *What Bad Housing Means to the Community*, Boston, American Unitarian Association, 1910, p. 12. Même thème chez Robert W. DeForest, "Tenement Reform in New York Since 1901", in R. W. DeForest, L. Veiller (éds.), *The Tenement House Problem*, vol. I, New York-London, Macmillan, 1903, p. XVIII.

20. A. F. Bacon, *What Bad Housing Means...*, *op. cit.*, p. 12.

21. *Ibid.*, p. 10.

22. L. Veiller, "The Housing Problem...", *op. cit.*, p. 53. Et, presque dans les mêmes termes, L. Veiller, *Housing Reform...*, *op. cit.*, p. 6-7.

23. R. W. DeForest, "Tenement-House Regulation; the Reasons for It; Its Proper Limitations", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 22, n° 1, juillet 1903, p. 81.

24. Henry Morgenthau, "A National Constructive Program for City Planning", in US Congress, Senate, Committee on the District of Columbia, *City Planning*, p. 59.

25. Grosvenor Atterbury, "The Prevention and Relief of Congestion of Population: An Introductory Outline", in *Proceedings of the Second National Conference...*, *op. cit.*, p. 68-69.

26. *Ibid.*, p. 77.

27. B. C. Marsh, *Introduction to City Planning*, *op. cit.*, p. 17.

28. Atterbury, "Prevention and Relief of Congestion", p. 69. Veiller utilise au même moment la même image en opposant les grands hôtels new-yorkais au ghetto du Lower East Side (Veiller, "Safe Load", p. 76).

29. Cf. S. Magri, C. Topalov, « De la cité-jardin... », *op. cit.*

le contrôle des organisations ou l'influence sur les décisions politiques locales.

Au début des années 1910, les milieux réformateurs des grandes villes de la côte Est sont organisés depuis plus d'une décennie autour de deux objectifs principaux : la réforme du logement et la réforme « civique ». Mais dans chacun de ces champs, les approches traditionnelles commencent à être mises en cause par une nouvelle génération qui s'efforce de prendre la relève. De cette concurrence va résulter le langage de la « congestion urbaine » et une nouvelle discipline, le *city planning*, sur lesquels vont converger l'*establishment* réformateur et les *outsiders*.

Le mouvement réformateur le plus solidement constitué est, à New York, le monde de la *housing reform*. Il s'est formé dans le cadre de la *Charity organization society*, principale institution des milieux de la « philanthropie scientifique ». Depuis 1882 cette société fédère les principales associations charitables locales et milite pour que leur activité s'exerce « scientifiquement ». Elle s'efforce de définir des critères de sélection des familles « méritantes », recherche des méthodes de contrôle du bon usage des secours et met en place un fichier central des demandeurs pour empêcher les « abus ». En même temps, elle se bat avec acharnement pour mettre fin aux secours publics qui ne seraient pas accompagnés de l'enfermement des bénéficiaires dans les institutions, et fournit bientôt une grande partie des cadres de l'assistance publique.

Les comités de la COS regroupent de riches donateurs, des ministres des diverses Églises – celles des groupes ethniques les plus défavorisés en étant quasiment absentes –, des bénévoles de l'activité charitable – pour la plupart des dames de la bonne société –, et un petit noyau de salariés permanents – généralement des diplômés de collège, d'origine modeste. Ces derniers sont les premiers professionnels généralistes de la réforme sociale. A la tête de l'organisation siègent quelques grandes figures de la haute bourgeoisie d'affaires new-yorkaise, et en particulier Robert W. DeForest, un magnat de la finance et des chemins de fer. Bien que la COS soit en principe apolitique, les patriciens qui la président sont engagés dans une bataille sans merci avec la « machine politique » démocrate new-yorkaise grâce à laquelle des politiciens d'origine populaire, décrits comme inefficaces et corrompus, contrôlent à la fois la population laborieuse dans ses quartiers et la municipalité.

Au sein de la COS est mis en place en 1898 un *Tenement-house committee* qui entreprend une vigoureuse propagande contre les taudis et pour une réglementation plus stricte les concernant. Ce comité est placé sous la responsabilité de Lawrence Veiller – un des cadres salariés de l'organisation – et regroupe des industriels locaux « philanthropes », des travailleurs sociaux, des architectes, qui vont constituer le premier noyau du mouvement pour la *housing reform* aux États-Unis. Ils obtiennent une première victoire avec l'adoption en 1901 par l'état de New York d'une réglementation des immeubles ouvriers (*tenements*), et la mise en place d'un *Tenement-house department* municipal chargé de l'appliquer. La doctrine des *housing reformers* se cristallise alors autour de la réglementation sanitaire qui permettrait de réprimer les « abus » des propriétaires de taudis et les comportements insatisfaisants de leurs locataires.

Un second courant qui va se trouver contraint de se rallier au mouvement pour le *city planning* est constitué des groupes qui, depuis la fin du siècle précédent, militent pour l'embellissement urbain et la réforme municipale. Ce réseau est fédéré nationalement dans plusieurs associations dont les buts spécifiques sont distincts³⁰, mais au niveau local il rassemble les mêmes milieux. Pour l'essentiel, il s'agit d'une bourgeoisie d'affaires, petite ou grande, qui s'organise dans les chambres de commerce, les *City clubs*, et une multitude d'associations « civiques ». Ces dernières sont peuplées de notables locaux, de techniciens municipaux et d'architectes, et animées par des salariés permanents, les « secrétaires civiques », réformateurs professionnels semblables à leurs homologues des organisations philanthropiques, les mêmes individus circulant d'ailleurs d'un domaine à l'autre au cours de leur carrière. Au début du siècle, les principaux objectifs de ces groupes « civiques » en matière d'aménagement urbain sont la création d'espaces verts, du terrain de jeu de quartier au parc urbain, et la rationalisation des investissements municipaux par le regroupement des bâtiments administratifs dans des *civic centers* monumentaux et soigneusement planifiés. Ces éléments s'inscrivent dans une vision d'ensemble de l'embellissement urbain, la *City Beautiful*. Les mi-

30. Il s'agit, d'une part, de l'*American civic association*, qui résulte de la fusion en 1904 de l'*American park and outdoor art association*, fondée en 1897, et de l'*American league for civic improvement*, fondée en 1900 ; d'autre part, de la *National municipal league*, créée en 1894 lors de la réunion de la première *Conference for good city government*.

lieux d'affaires locaux mobilisant ces objectifs dans leur lutte contre les « machines politiques », il s'établit une convergence naturelle entre les divers mouvements « civiques » et les combattants du « bon gouvernement » et de la « réforme municipale ».

A partir du début des années 1910, *housing reformers* de la tradition philanthropique et militants du *civic improvement* commencent à être contestés sur leurs terrains respectifs par une nouvelle génération de réformateurs. L'approche principalement sanitaire du problème du logement est mise en cause par les tenants d'une démarche plus globale qui intègre la planification urbaine. A la réforme « restrictive » de Veiller, basée sur la réglementation, ils opposent une réforme « constructive » qui permettrait de promouvoir réellement de nouvelles formes d'habitat populaire dans les banlieues³¹. D'autre part, l'accent mis sur l'embellissement urbain est critiqué au nom de la rationalité et de l'efficacité sociale et économique. Le discours de la « *City Beautiful* » fait place à celui de la « *City Efficient* ». Ainsi, les innovateurs qui émergent dans les deux domaines se rejoignent pour proposer une approche globale de la réforme urbaine qui dépasse les points de vue considérés comme étroitement spécialisés de leurs prédécesseurs.

31. Cf., en particulier, Carol Aronovici, "Constructive housing reform", *National Municipal Review*, vol. 2, n° 2, 1913, p. 210-220, et l'ensemble du numéro des *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (vol. 51, janvier 1914) qu'il dirige l'année suivante.

Les positions sociales des nouveaux venus ne diffèrent pas à l'origine de celles des réformateurs salariés qui travaillent pour l'*establishment*, mais elles vont peu à peu changer au cours de leur bataille pour la professionnalisation. Il s'agit pour eux d'obtenir la reconnaissance de la légitimité sociale et scientifique des spécialités nouvelles qu'ils tentent de définir et d'organiser. Il s'agit aussi de gagner une certaine autonomie par rapport aux patronages dont les généralistes de la réforme ont été jusque-là étroitement dépendants : les patriciens philanthropes ou les organisations patronales locales. Les voies empruntées sont diverses, et n'aboutiront pas toujours au résultat escompté.

Le personnel des organisations philanthropiques s'efforce d'étoffer celles-ci d'un plus grand nombre de permanents salariés, de diversifier leurs appuis financiers et d'établir des médiations entre les donateurs et l'organisation. Le mouvement des « résidences sociales » (*social settlements*), par exemple, dépendra principalement des universités. Y joueront un rôle essentiel des femmes de la bonne bourgeoisie disposant de moyens indépendants et qui ont choisi le célibat ou un mariage hors de leur milieu, ainsi que de jeunes diplômés d'origine relativement modeste. Des formations spécialisées sont mises en place dans des collèges, des organismes proposant des services d'enquête et d'expertise sont créés, tandis que la presse spécialisée conquiert, en élargissant son marché, une certaine indépendance par rapport à ses commanditaires traditionnels. Ces évolutions aboutiront

peu à peu à voir reconnaître le « travail social » (*social work*) comme une profession. Un certain nombre de ses membres vont jouer un rôle essentiel à la fois dans le renouveau de mouvement pour la *housing reform* et dans les origines du mouvement pour le *city planning*.

D'autre part, les divers spécialistes, qui participaient jusque-là de façon plutôt effacée au mouvement pour la *civic reform*, entreprennent de définir une nouvelle profession, le *city planning*³². C'est notamment le cas des « architectes-paysagistes » (*landscape architects*), ainsi que d'une partie des ingénieurs et des juristes travaillant pour les municipalités, et de quelques architectes plutôt marginaux dans leur profession. Certains de ces nouveaux *planners* vivent d'une activité salariée pour les municipalités, mais le plus grand nombre dépendant du développement d'un marché où la demande se diversifie, les autorités locales venant y rejoindre les commanditaires traditionnels de plans que sont les organisations patronales et « civiques ». Là encore, la professionnalisation s'appuie aussi sur la mise en place de formations universitaires.

L'ère des généralistes de la réforme sociale, où des amateurs issus de la bourgeoisie d'affaires tiennent les premiers rôles et contrôlent étroitement un personnel peu nombreux et susceptible d'intervenir dans tous les domaines, touche à sa fin. Cette concurrence des candidats à la professionnalisation avec le personnel réformateur de la génération précédente s'exprime, aux alentours de 1910, dans l'émergence de thèmes nouveaux. Cependant, les conflits qui en résultent aboutissent très vite à la formation d'un nouveau consensus sur les objectifs et les méthodes de la réforme sociale. En effet, les tenants de la tradition de la discipline sanitaire, qui marquent partout des points dans la mise en œuvre de leurs propositions, intégreront peu à peu dans leur discours les notions élaborées par les tenants du *city planning*, tandis que ceux-ci considèrent d'emblée que la transformation de l'habitat populaire est un des éléments évidents de l'action planificatrice qu'ils sont en train de définir. Quant aux militants de l'embellissement urbain, ils affirmeront rapidement leur identité de vues avec ceux qui les critiquent si rudement mais reprennent en douceur leurs objectifs.

32. Cf. C. Topalov, « L'urbanistica come movimento sociale: militanti e professionisti dell'urbanistica negli Stati Uniti, 1909-1917 », *Storia Urbana*, n° 48, septembre-décembre 1989.

33. F. L. Olmsted, "Introductory Address...", *op. cit.*, p. 29.

Chaque groupe pose comme prioritaire un angle d'attaque particulier des problèmes, mais concède souvent que les solutions proposées par les autres peuvent présenter un intérêt, même si elles sont jugées tantôt insuffisantes, tantôt irréalistes. Il y a cependant parfois des divergences sérieuses sur certaines prescriptions concrètes. Vers 1910, en effet, le débat sur le logement et la planification est l'un des théâtres où se jouent les conflits politiques de la *Progressive Era*, en particulier sur la réforme fiscale, la propriété coopérative ou la municipalisation des services urbains. Comme dit Olmsted, « aucune discussion complète sur la congestion ou le *city planning* au sens large ne peut longtemps éviter de telles questions, et les aborder signifie toucher à des problèmes brûlants³³ ». Il se trouve cependant que ces controverses se développent sur un terrain commun et n'empêchent pas la formation d'alliances entre les adversaires sur les objectifs admis par tous. Avec la défaite politique du progressisme à la fin des années 1910, les conflits vont d'ailleurs s'effacer, et le nouveau consensus réformateur apparaître comme le résultat durable de la période.

Il n'y a là rien de paradoxal. Les oppositions qui traversent les milieux réformateurs de l'Amérique de 1910, relèvent largement de la mise en scène des rapports de concurrence brièvement décrits plus haut. L'enjeu de ceux-ci est le contrôle intellectuel et institutionnel de la nébuleuse réformatrice et des activités professionnelles auxquels elle est en train de donner naissance. Pour l'emporter, les acteurs doivent construire une représentation du champ dans son ensemble. Chaque groupe écrit l'histoire à sa façon et opère un classement des positions en présence, en utilisant d'ailleurs un même schème formel. Dans la diachronie, on pose un mouvement constitué d'un avant et d'un aujourd'hui. Le passé est connoté négativement, l'héritage tend à être minimisé, l'innovation dont le groupe est porteur, valorisée. Dans la synchronie, on se situe en un centre doté de la légitimité, par opposition à des éléments périphériques de moindre importance. Bien entendu, selon la place à partir de laquelle on parle, l'image d'ensemble change, puisqu'elle est elle-même un instrument d'action. D'où un fructueux embarras pour l'historien, dès lors qu'il n'adopte pas une perspective qui ordonnerait les discours en fonction d'une clef fournie par les développements ultérieurs.

La difficulté peut être surmontée en distinguant deux types d'enjeux pour les acteurs. Les « enjeux de champ » relèvent de la concurrence des groupes qui constituent à un moment donné les milieux réformateurs, et ils impliquent l'énoncé de différences pertinentes. Mais pour l'emporter sur ce terrain étroit, l'une des conditions est d'être en mesure de formuler des « enjeux de société », qui permettent aux acteurs de conquérir une légitimité sociale plus large. Les concurrents sont ainsi conduits à s'entendre sur les limites à l'intérieur desquelles s'exprimeront leurs oppositions et les objectifs communs que chacun prétendra satisfaire de la meilleure façon. La réorganisation du langage réformateur autour du diagnostic de la « congestion » témoigne précisément d'une telle nécessité.

En m'en tenant ici au domaine de la réforme du logement populaire – une analyse parallèle pourrait être menée à propos de la « réforme civique » –, je voudrais maintenant montrer que le nouveau point de vue planificateur ne propose pas à la réforme urbaine des objectifs différents de ceux qu'avait fixés la tradition de la discipline sanitaire, mais reprend ceux-ci en les intégrant dans une perspective globalisante. Les débats se déroulent avec pour toile de fond un accord des parties en présence sur la définition des maux à traiter et sur les buts de l'action à entreprendre, la description de la pathologie urbaine n'étant pas substantiellement modifiée par la représentation organiciste de la ville comme système. Ce qui est nouveau, par contre, c'est la méthode, fondée désormais sur une vision globale de la ville et la revendication professionnelle des spécialistes de cette globalité. Le succès des nouveaux venus est acquis lorsque l'*establishment* réformateur se rallie à leur langage, mais il a fallu qu'ils sachent adopter des objectifs réformateurs anciens considérés comme légitimes par l'opinion bourgeoise et au-delà.

De la discipline sanitaire à la réforme de l'environnement

La réglementation des *tenements* de 1901 est symptomatique d'un changement dans la pensée et l'action réformatrices : la prise de conscience des limites des techniques habituelles du corps à corps disciplinaire pratiquées sur les pauvres par les orga-

nisations charitables. Dès les années 1890, il est clair pour un Veiller que c'est seulement en changeant le cadre matériel de la vie quotidienne du peuple des villes que l'on peut sérieusement espérer changer les mœurs de celui-ci. C'est ainsi que le *housing movement* a joué un rôle majeur dans la reformulation de la représentation du « taudis », en montrant de façon systématique les relations de causalité entre les caractéristiques physiques des bâtiments et les maux sociaux des habitants.

Mais si le taudis est la cause du mal, quelle est la cause du taudis ? Sur ce point, les réformateurs oscillent en permanence entre deux thèses, qui se côtoient fréquemment chez le même individu en fonction des circonstances et des objectifs de son discours. Tantôt la responsabilité est attribuée aux habitants eux-mêmes, tantôt aux propriétaires et constructeurs³⁴. L'enjeu de la discussion est important, car énoncer une relation causale, c'est délimiter un champ d'action et choisir une méthode. L'hésitation est donc bien compréhensible, chacune de ces deux positions théoriques étant liée à des formes d'intervention bien réelles.

Tandis que reculent les théories héréditaristes – Veiller, par exemple, les critique explicitement³⁵ –, la thèse selon laquelle l'environnement a une influence déterminante sur les mœurs, devient, à partir du tournant du siècle, un lieu commun du discours de la tradition philanthropique elle-même³⁶. Apparaît désormais inadéquate l'action purement éducative et répressive, celle qui privilégie l'intervention à domicile sur les femmes et les enfants, et subordonne l'attribution de secours à un minimum de soumission aux recommandations des « *friendly visitors* »³⁷.

Cette expérience des limites des méthodes philanthropiques s'accompagne d'une évolution rapide de la stratégie des *housing reformers*. Ils commencent à affirmer que les actions ponctuelles ne permettront jamais de briser le système du taudis. La création d'équipements sanitaires dans les quartiers populaires, sans doute bénéfique, est désormais considérée comme de peu d'effet si l'habitat lui-même ne change pas. On ne peut pas non plus fonder de grands espoirs sur la construction d'habitations modèles par des sociétés philanthropiques dans les quartiers insalubres³⁸ : il ne s'agira jamais que de quelques îlots de propreté dans un océan d'immondices, et l'expérience a montré que,

34. Et souvent aux deux à la fois. Cf. un exemple caractéristique chez l'inspectrice des logements de Trinity Church: Emily W. Dinwiddie, "The Tenant's Responsibility", in *Proceedings of the First National Housing Conference*, p. 290-298.

35. L. Veiller, *Housing Reform...*, *op. cit.*, p. 4-5.

36. Cf. Bacon, *What Bad Housing Means*, p. 14 ; Veiller, *Housing Reform*, p. 16 ; Lilian D. Wald, *The House on Henry Street*, New York, Dover Publications, 1971 (1^{re} éd. 1915), p. 4-7.

37. Ceci est explicite par exemple chez un inspecteur sanitaire de Cleveland : Mildred Chadsey, "The Old House as a Social Problem", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 51, janvier 1914, p. 86.

38. L. Veiller, *Housing Reform*, *op. cit.*, p. 61-73.

finalement, l'impureté les submerge inévitablement. Pour s'attaquer à la racine du mal, une action globale est nécessaire sur l'ensemble des quartiers populaires, des logements qui les constituent et des familles qu'ils abritent.

Un Veiller ne cache pas qu'il est tenté par des mesures radicales :

Je pense qu'il n'y a guère, parmi ceux qui ont travaillé pendant de nombreuses années dans les quartiers congestionnés de nos grandes villes, quelqu'un qui n'ait pas désiré, à un moment ou à un autre, que la ville puisse être purifiée par le feu, et que des quartiers entiers puissent être ainsi détruits³⁹.

Mais si détruire est tentant, cela n'est réalisable qu'à petite échelle. Pour un îlot démoli, dix autres aux alentours vont continuer à se taudifier. Même si « les parties nuisibles [sont] arrachées par le bistouri du chirurgien », « le sang, une fois empoisonné, ne redevient jamais sain, et il suffit d'un bref instant pour qu'une seconde opération devienne nécessaire⁴⁰ ».

39. L. Veiller, "Housing Problem", *op. cit.*, p. 47.

40. *Ibid.*, p. 51. Cf. aussi John J. Murphy, "Some Effects of Housing Regulation", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 51, janvier 1914, p. 101.

« Les Tenement Houses de New York par un jour de chaleur », 1892, Photographie anonyme, publiée dans *Harper's Weekly*, vol. 36, 20 août 1892, p. 809.

Illustration non autorisée à la diffusion

41. Roy Lubove, *The Progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York City, 1890-1917*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 1962, chap. 5 et 6 ; Anthony Jackson, *A Place Called Home: A History of Low-Cost Housing in Manhattan*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1976, chap. 9 et 10.

42. L. Veiller, "Room Overcrowding and the Lodger Evil", in *Housing Problems in America. Proceedings of the Second National Conference on Housing, Philadelphia, December 4-6, 1912*, Cambridge, Mass., The University Press, 1912, p. 60.

43. L. Veiller, "Housing Reform Through Legislation", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 51, janvier 1914, p. 71.

44. Chaque personne doit disposer d'un volume minimum dans les chambres à coucher ; le travail à domicile ne peut s'exercer que dans des pièces d'un volume minimum si celles-ci sont aussi utilisées à l'habitation ; il est interdit d'encombrer les escaliers d'incendie, de détenir certains animaux, d'utiliser les appartements comme *lodging house*, d'y entreposer de la friperie, de s'y livrer à la prostitution.

45. L. Veiller, "Room Overcrowding", *op. cit.*, p. 65-66.

Faute de pouvoir purifier la ville par le feu, les réformateurs groupés autour de Veiller opteront pour une action globale sur les quartiers ouvriers par le moyen de la réglementation. Deux dimensions sont inséparables dans ce projet. Il s'agit de changer les caractéristiques physiques des immeubles locatifs ouvriers, en imposant des transformations aux propriétaires du parc existant et en fixant des normes strictes aux nouvelles constructions : c'est l'aspect sur lequel insistent généralement les historiens de la *housing reform*⁴¹.

Mais il ne s'agit pas que de cela. Les réformateurs doivent bien constater en effet que ceux dont ils veulent améliorer les conditions de logement n'ont que faire de leur sollicitude. Le « fléau » du surpeuplement, aux yeux de Veiller, « est beaucoup plus causé par la cupidité [des locataires] que par la nécessité », sans oublier leur « solidarité raciale⁴² ». Et c'est Veiller, encore, qui formule en 1914 ce bilan décourageant de son action :

L'hypothèse selon laquelle des milliers de gens vivent dans des conditions comme celles que l'on trouve dans nos grandes villes d'un bout à l'autre de l'Amérique parce qu'il n'y aurait pas d'autres endroits où ils puissent vivre, est entièrement arbitraire et n'est pas fondée sur les faits. Il ne sert à rien d'esquiver la question. Nous pouvons aussi bien admettre franchement qu'il y a une proportion considérable de notre population qui vit dans n'importe quelle sorte d'abri qu'elle peut trouver, sans se préoccuper qu'il soit anti-hygiénique⁴³.

L'on retrouve ici l'autre face du discours réformateur : l'explication du taudis par les caractéristiques de ses habitants et la nécessité d'une intervention spécifique pour changer les mœurs de ceux-ci. L'action normative sur le cadre urbain et l'action répressive sur la population ne peuvent donc être séparées. La réglementation new-yorkaise, il faut le souligner, n'impose pas seulement des obligations aux constructeurs et aux propriétaires, elle interdit aussi certaines pratiques des locataires, très communes parce que souvent essentielles à l'économie domestique ouvrière⁴⁴. L'application des règlements implique donc une inspection systématique des conditions d'occupation des logements, mais la ruse des locataires leur permet généralement d'y échapper. On a essayé à New York les descentes de nuit, mais les habitants en surnombre parviennent à tromper la police en disparaissant par la fenêtre et l'escalier d'incendie⁴⁵.

Non seulement la répression se heurte à la résistance de la population, mais elle rencontre aussi des

obstacles internes aux dispositifs répressifs eux-mêmes. Il faudrait multiplier les foyers (*lodging-houses*) pour célibataires⁴⁶ et placer les « infra-normaux », les « déchets sociaux » dans des institutions, pour que les conditions de logement des autres puissent être améliorées⁴⁷. Il faudrait rendre obligatoire l'enregistrement par les locataires des *boarders* ou *lodgers* qu'ils prennent chez eux, et que le propriétaire soit pénalement responsable des conditions d'usage des biens loués, et notamment du surpeuplement⁴⁸ : la peur des amendes transformerait alors les propriétaires en auxiliaires de la police. Le problème est que de telles dispositions légales se révèlent politiquement impossibles à faire adopter. De plus, même la réglementation en vigueur ne peut être réellement appliquée, faute d'une collaboration suffisante de la justice⁴⁹, parfois même de la police. La stratégie disciplinaire se heurte donc ici aux limites que lui imposent la forme démocratique de gouvernement et les intérêts propres des élus municipaux.

Il faut donc se rabattre en partie sur des moyens disciplinaires privés, et en premier lieu ceux dont disposent théoriquement les propriétaires. Que ceux-ci aient effectivement un rôle clef dans la surveillance des habitants, ce ne serait que leur intérêt bien compris. « C'est moins cher de déménager que de payer le loyer » est un adage courant dans la population des *tenements*, et une sélection soigneuse des locataires devrait s'imposer. Il suffirait que chaque propriétaire s'informe auprès des propriétaires précédents ou, mieux encore, que soit établi un fichier central des locataires, sur le modèle de celui dont les institutions charitables ont essayé de se doter dans le cadre de la *Charity organization society* pour repérer et écarter les mauvais pauvres⁵⁰. En outre, le contact quotidien entre propriétaires et locataires est hautement souhaitable et des sociétés de gestion devraient se développer qui appliquent les méthodes des *friendly rent collectors* du mouvement d'Octavia Hill⁵¹.

On voit donc que la stratégie du combat quotidien contre les pratiques populaires est bien vivante chez les représentants de la tradition sanitaire. Deux innovations caractérisent toutefois leur action à partir de la législation new-yorkaise de 1901. D'abord, la répression directe des habitants est désormais considérée comme du domaine de la loi et de l'action publique. En même temps, fait nouveau d'une portée considérable, le corps-à-corps dis-

46. *Ibid.*, p. 77-78.

47. M. Chadsey, "The old House", *op. cit.*, p. 86.

48. B. C. Marsh, "Causes of Congestion" *op. cit.*, p. 38 ; L. Veiller, "Room Overcrowding", *op. cit.*, p. 70-71.

49. *Ibid.*, p. 66-67.

50. L. Veiller, "Housing Problem", *op. cit.*, p. 63, et "A Program of Housing Reform", in *Proceedings of the First National Housing Conference*, p. 248B-248C.

51. L. Veiller, *Housing Reform*, *op. cit.*, p. 177-179 ; L. Veiller, "A Program", *op. cit.*, p. 248A-248B.

ciplinaire est complété par une action à distance qui s'exerce grâce à des normes générales visant à un changement matériel des bâtiments eux-mêmes.

L'hypothèse d'une influence de l'environnement sur les mœurs, essentielle à ce courant réformateur, sera aussi un élément constitutif de la pensée planificatrice en train de naître, dont l'un des objectifs principaux sera la transformation de l'habitat populaire. Ainsi George B. Ford, un architecte qui va être le premier titulaire d'un enseignement de *city planning* à Columbia University, affirme en 1909 que « le logement est l'étape essentielle du *city planning*⁵² » et offre, dans son audition par la *Commission on congestion of population* de 1911, une synthèse caractéristique entre les objectifs classiques de la *housing reform* et les moyens nouveaux de la planification urbaine⁵³. En outre, même les adversaires les plus affirmés de Veiller continuent de considérer les méthodes disciplinaires comme une nécessité. Marsh, par exemple, est de ceux qui ont une vision large de l'action planificatrice. Il préconise d'interdire industries et bureaux dans les zones résidentielles, dénonce vivement les privilèges de la propriété foncière et l'injustice du système fiscal municipal⁵⁴. De telles positions le font regarder comme un radical par l'*establishment* réformateur new-yorkais, qui parviendra sans peine à le mettre sur la touche dès 1911-1912⁵⁵. Et pourtant, ce critique virulent de la spéculation et des intérêts en place tient simultanément le discours de la discipline sanitaire, celui-là même de ses adversaires. Il se fait l'avocat du *city planning* comme moyen de prévenir « la détérioration de la race⁵⁶ ». Il dénonce dans le même mouvement la timidité des normes réglementaires imposées aux constructeurs et « le manque de surveillance des conditions de vie. L'idée que le domicile de chacun est inviolable est enracinée trop profondément dans nos institutions, et nous avons développé cette horreur de toute interférence avec la liberté personnelle jusqu'à un extrême mal avisé⁵⁷. » C'est une pierre dans le jardin de Veiller, immédiatement suivie de la reprise d'une idée que celui-ci défend avec la même vigueur⁵⁸. Les planificateurs, malgré la technicité revendiquée par leur nouveau langage, sont des réformateurs sociaux qui partagent la vision du peuple de leurs prédécesseurs.

52. George B. Ford, "Practical Planning of Residential Streets", in US Congress, Senate, Committee on the District of Columbia, *City planning*, p. 79.

53. G. B. Ford, "Statement by George B. Ford, Architect", in New York City, Commission on Congestion of Population, *Report*.

54. B. C. Marsh, "Causes of Congestion", *op. cit.*.

55. Cf. Harvey A. Kantor, 1974, "Benjamin C. Marsh and the Fight Over Population Congestion", in D. A. Krueckeberg (éd.), *The American Planner*, *op. cit.*, p. 66-73.

56. B. C. Marsh, *Introduction to City Planning*, *op. cit.*, p. 9.

57. B. C. Marsh, "Causes of Congestion", *op. cit.*, p. 38.

58. Et dans des termes pratiquement identiques, cf. L. Veiller, "Room Overcrowding", *op. cit.*, p. 64.

A l'inverse, l'idéologie du *city planning* va progressivement conquérir les milieux traditionnels de la *housing reform*, dont la pensée va donc connaître un second infléchissement à partir de 1910. Ceci ne tient pas seulement à l'efficacité de l'offensive intellectuelle et organisationnelle des réformateurs de la nouvelle génération, mais aussi à l'expérience concrète des limites rencontrées dans la mise en œuvre des réglementations

Illustration non autorisée à la diffusion

sanitaires. Certains en viendront à se tourner vers des solutions « à l'européenne » comprenant un financement public de la construction, voire le logement municipal⁵⁹, mais ceci restera une position très minoritaire. En revanche, tous vont s'accorder sur un but – la solution suburbaine et la séparation des espaces de la résidence et de ceux du travail – et sur une méthode – la science appliquée à la planification.

Linge qui sèche dans les cours arrière d'immeubles ouvriers, East 138th Street, East Harlem, années 1900 ou 1910. Photographie de l'agence Brown Bros, Community Service Society Paper, Box 296, Album n°4, Photograph n°1062 (avec l'aimable autorisation de la Rare Books and Manuscripts Library, Columbia University).

L'objet du consensus : le but et la méthode

59. Cette nouvelle tendance s'exprimera tout particulièrement un peu plus tard chez Edith Elmer Wood, *The Housing of the Unskilled Wage Earner: America's Next Problem*, New York, Macmillan, 1919.

60. L. Veiller, "Buildings in Relation to Street and Site", in *Proceedings of the Third National Conference on City Planning*, p. 96 ; voir aussi L. Veiller, "Protecting Residential Districts", in *Proceedings of the Sixth National Conference on City Planning*, Toronto, May 25-27, 1914, Boston, The University Press, 1914, p. 92-110, et L. Veiller, "Districting by Municipal Regulation", in *Proceedings of the Eighth National Conference on City Planning* Cleveland, June 5-7, 1916, New York, 1916, p. 147-157.

61. L. Veiller, "Industrial Housing", in *Housing Problems in America, Proceedings of the Fifth National Conference on Housing*, Providence, October 9-11, 1916, New York, National Housing Association, 1916, p. 25-53 ; et Lawrence Veiller, "Industrial Housing Developments", *Architectural Record*, vol. 43, n° 3, mars 1918, p. 231-256 ; n° 4, avril, p. 344-359 ; 43, n° 5, mai, p. 447-469 ; vol. 44, n° 1, juillet, p. 49-58 ; n° 2, août, p. 141-151.

62. Sur ses positions avant guerre : Veiller, "A Program", p. 248E-248F ; et "Housing Reform", p. 68-69 ; et après-guerre : L. Veiller, "Are Great Cities a Menace? The Garden City the Way out", *Architectural Record*, vol. 48, n° 6, décembre 1921, p. 531-534.

Avant les années 1910 les *housing reformers* n'accordent guère d'attention aux transformations qui ont commencé dans les banlieues. Ils veulent agir sur le peuple là où il est, c'est-à-dire dans les « taudis » du centre ville, en recherchant des méthodes plus efficaces et plus scientifiques que celles de la philanthropie traditionnelle. Le mouvement pour le *city planning* va entraîner un changement sensible d'attitude sur ce point, non seulement dans la nouvelle génération qui préconise la « *constructive housing reform* », mais chez Veiller lui-même et la *National housing association* qu'il dirige. Bientôt, pour tous les réformateurs, le salut viendra des banlieues nouvelles. Ainsi Veiller considère dès 1911, que la réforme du logement nécessite « l'institution d'un système de zones réaliste et rationnel, la division de la ville en quartiers destinés à des usages définis⁶⁰ ». Au cours des années 1910, il découvrira les vertus des villages industriels modèles réalisés par les entrepreneurs éclairés⁶¹ et, au lendemain de la guerre, fera des plaidoyers enthousiastes en faveur des cités-jardins – dont il tournait encore les partisans en ridicule en 1914⁶². Un objectif désormais partagé par tous est la « décentralisation » des industries et des travailleurs, c'est-à-dire la disparition des quartiers ouvriers du centre de la métropole, avec toutes les pratiques sociales qui leur sont liées : l'extrême mobilité sur les marchés du travail, l'intermittence du rapport salarial, les économies domestiques et les solidarités liées au mélange spatial de l'habitat et des industries. « Premièrement, le *city planning* améliore l'efficacité industrielle en déplaçant les classes laborieuses des quartiers congestionnés », affirme par exemple l'architecte progressiste Robert A. Pope, en tête d'une énumération des vertus de la nouvelle discipline⁶³. Le « problème du logement » n'est donc plus regardé seulement comme une affaire d'assainissement, mais comme un aspect particulier d'une entreprise de transformation en profondeur des conditions de la vie ouvrière dans les grandes villes.

Sans doute cette notion de décentralisation se situe dans la continuité de thèmes plus anciens, mais elle les réorganise dans une nouvelle perspective. Si le vieil idéal réformateur de la maison individuelle pour tous est réaffirmé, c'est désormais dans le cadre réaliste de

la solution suburbaine⁶⁴. Si le thème du retour à la terre est repris, ce n'est plus pour restaurer l'économie agraire des pères fondateurs, mais pour favoriser le départ des industries dans la périphérie urbaine éloignée ou en milieu rural. Marsh, par exemple, prend acte du fait que « le mouvement vers la ville est inévitable », mais le *Garden city movement* a montré que la décentralisation des usines peut empêcher la congestion urbaine⁶⁵. Comme le dit le *city planner* E. H. Bennett, « le problème [...] de la localisation des industries devient un problème de contrôle par la communauté⁶⁶ ».

Dans l'Amérique du début du siècle, le départ des industries des centres urbains vers la périphérie des agglomérations est en effet une tendance réelle, fréquemment accompagnée d'une rationalisation des procès de travail. Or, si les industries quittent la métropole, les ouvriers devront les suivre en banlieue ou dans des villes satellites, et le problème de la congestion pourra être résolu. Cette conviction s'exprime par exemple dans l'enquête conduite en 1909-1910 par Edward E. Pratt auprès d'un échantillon d'industriels new-yorkais et de leurs salariés⁶⁷. La clef du problème à ses yeux, c'est la décentralisation des emplois : « dans tous les cas, c'est la localisation du lieu de travail, et non le groupe national, qui détermine la résidence ». Cependant, les difficultés rencontrées par les industriels qui veulent quitter Manhattan pour la périphérie montrent bien que les travailleurs peuvent faire obstacle efficacement au mouvement. Pour tourner la difficulté, « pour assurer une offre de travail, il faut que l'ouvrier ait des compensations précises pour ce qu'il perd avec la vie urbaine, que lui soient fournis des loisirs, des amusements, des possibilités d'éducation »⁶⁸. Le nouvel habitat ouvrier des banlieues devra donc être planifié si l'on veut que la décentralisation des industries soit possible. C'est aussi la conclusion de l'étude de Graham R. Taylor sur les « villes satellites », publiée d'abord dans *Survey*, une revue destinée aux travailleurs sociaux, puis en 1915 par la *National municipal league*⁶⁹.

La tâche réformatrice est donc double : combattre la congestion des quartiers populaires centraux par une attaque directe contre les « taudis », et planifier l'urbanisation de la périphérie. En 1911, Thomas Adams, l'ancien collaborateur d'Howard qui travaille alors au

63. Robert A. Pope, "Some of the Needs of City Planning in America", in US Congress, Senate, Committee on the District of Columbia, *City planning*, p. 77.

64. Cf. A. F. Bacon, *What Bad Housing Means*, p. 20-21.

65. B. C. Marsh, *Introduction to City Planning*, *op. cit.*, p. 6.

66. E. H. Bennett, "Planning for Distribution of Industries", 1914, p. 220.

67. Il en présente les résultats à la deuxième *National conference on city planning* (Edward E. Pratt, "Relief Through Proper Distribution of Factories", in *Proceedings of the Second National Conference on City Planning*, p. 107-112) et à la *New York City Commission on congestion of population*, puis dans sa thèse à la School of social work de Columbia University, *Industrial Causes of Congestion...*, *op. cit.*

68. *Ibid.*, p. 110.

69. Graham R. Taylor, *Satellite Cities: A Study of Industrial Suburbs*, New York, D. Appleton, 1915.

70. Thomas Adams, 1911, "The British Point of View", in *Proceedings of the Third National Conference on City Planning*, p. 31.

71. Cf. Frederick L. Ford, 1909, "The Scope of City Planning in the United States", in US Congress, Senate, Committee on the District of Columbia, *City Planning*, p. 72.

72. H. Morgenthau, "A National Constructive Program...", *op. cit.*, p. 60.

73. R. A. Pope, "Some of the Needs...", *op. cit.*, p. 78. Veiller exprime la même idée devant la *National conference on housing* (Veiller, "A Program", p. 241).

Local government board britannique, donne aux planers américains cette indication stratégique : « Nous en sommes venus à nous rendre compte que la tâche la plus immédiate et la plus réaliste est de nous occuper du sol dans nos banlieues, où nous pouvons prévenir le développement des maux qui sont déjà une réalité dans les centres⁷⁰. » C'est l'idée fondamentale à laquelle sont parvenus de leur côté les inventeurs de la planification aux États-Unis, et qu'expriment dès 1909 Frederick L. Ford, le premier *chairman* de la *National conference on city planning*⁷¹ aussi bien que le banquier Henry Morgenthau⁷².

Un des instruments essentiels de l'ordre urbain à faire naître va être le zonage, qui doit imposer la séparation spatiale des industries, des résidences et du centre des affaires, et empêcher la densification excessive de chacune de ces activités. La notion apparaît dans le vocabulaire du *city planning* américain en 1909-1910, sous des appellations encore hésitantes : « *zone system* » ou « *district system* », le terme de « *zoning* » n'étant définitivement fixé qu'à partir de 1914. En l'espace de quelques années, la doctrine est établie et fait l'accord de tous les réformateurs. En 1916 la première réglementation globale de zonage est adoptée à New York.

La solidité du nouveau consensus réformateur ne s'appuie pas seulement sur un objectif partagé, mais aussi sur la conviction que l'on dispose désormais d'une méthode infaillible : celle que fournit la science. Ici encore, le discours est porté par la métaphore organiciste : le traitement du corps urbain est analogue à la médecine et, comme celle-ci, a besoin pour être efficace d'une connaissance scientifique de l'enchaînement des causes et des effets. Même si des divergences subsistent sur le détail des mesures concrètes à prendre, un fondement commun existe maintenant à l'action réformatrice. Il s'avérera plus durable encore que l'ensemble d'objectifs particuliers articulés autour de la notion de congestion. « [Le *city planning*] traite les causes fondamentales et non les symptômes de nos maux sociaux et économiques. N'est-ce pas véritablement l'esprit du progrès scientifique d'aujourd'hui⁷³ ? » Cette conviction formulée par Pope constituera désormais la prémisse essentielle de la méthode réformatrice.

Conclusion : la question des origines

Lorsqu'on fait l'histoire des réformes sociales, on présuppose généralement que les problèmes existent dans la réalité avant que les acteurs ne les découvrent, et éventuellement tentent de les résoudre. J'ai essayé de montrer ici qu'à l'inverse la représentation de certains aspects de la réalité comme « problème social » est une construction historique. Elle n'est pas pour autant arbitraire, car elle est mobilisée dans des projets pratiques qui jouent un rôle dans les conflits structurels d'une société. En d'autres termes, un problème social n'existe que dans la mesure où il est désigné par des groupes sociaux concrets comme objet d'action possible. C'est ce point de vue généalogique que j'ai tenté de mettre en œuvre ici.

Le plus souvent, pourtant, les historiens de la *housing reform* considèrent comme allant de soi ce qui est – ou devrait être – l'objectif de celle-ci : améliorer les conditions de logement du peuple des villes, et en particulier de ceux que le marché rejette⁷⁴. De façon analogue, la plupart des historiens du *city planning* postulent que cette activité vise – ou devrait viser – à organiser rationnellement le développement urbain⁷⁵. L'historiographie dominante n'est pas seule à reposer sur de tels postulats, les courants critiques n'y échappent pas toujours. Lorsque le chercheur choisit de prendre des distances par rapport à l'histoire officielle de son objet et d'examiner sans complaisance des réalisations effectives qui sont loin de correspondre aux discours, il présuppose généralement que les objectifs d'un mouvement réformateur ont toujours été ceux que celui-ci a officiellement proclamés dans sa période de maturité, la plus proche et la plus intelligible pour nous. Ainsi, il s'attachera à montrer que la *housing reform* n'a pas vraiment amélioré le logement des plus pauvres, ou que le *city planning* n'a guère rationalisé la ville, sinon pour les intérêts d'affaires dominants⁷⁶. Ce point de vue ne manque souvent pas de fondement.

Je crois néanmoins que les postulats évoqués plus haut comportent des conséquences sérieuses sur les résultats de la recherche.

La première est l'interprétation des origines à partir des développements ultérieurs et des discours qui ont accompagné ceux-ci. Ce point de vue téléologique

74. Cf. notamment R. Lubove, *The Progressives and the Slums...*, *op. cit.* ; A. Jackson, *A Place Called Home*.

75. Cf. notamment J. L. Hancock, "Planners in the Changing American City" ; Mel Scott, *American City Planning Since 1890: A History Commemorating the Fiftieth Anniversary of the American Institute of Planners*, Berkeley, University of California Press, 1971 ; Francesco Dal Co, «Dai parchi alla regione. L'ideologia progressista e la riforma della città americana», in Giorgio Ciucci et al., *La città americana dalla guerra civile al New Deal*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1973, p. 147-315 ; D. A. Krueckeberg (éd.), *The American Planner*, *op. cit.*

76. Cf. par exemple Lawrence M. Friedman, *Government and Slum Housing: A Century of Frustration*, Chicago, Rand McNally, 1968 ; Donatella Calabi, «La politica pubblica della casa, 1850-1929 : l'azione di sostegno dell'iniziativa privata e gli esperimenti d'intervento pubblico», in Pierluigi Crosta et al., *L'urbanistica del riformismo. USA, 1890-1940*, Milano, Mazzotta, 1975, p. 147-176 ; Gwendolyn Wright, *Building the Dream: A Social History of Housing in America*, New York, Pantheon Books, 1981.

conduit à chercher dans le passé ce qui annonçait l'avenir, et à reconstruire à partir de là l'évolution des professions, de leurs objectifs et de leurs techniques. Il devient alors difficile de voir ce qui était effectivement en cause à chaque époque pour les acteurs eux-mêmes, et qu'exprimaient leur langage, leurs alliances, leurs pratiques effectives.

Cette façon d'écrire l'histoire est largement héritée de l'évolution ultérieure des activités et des professions que l'on étudie. Au cours du temps, en effet, la planification urbaine se représentera de plus en plus comme un gouvernement rationnel non pas des personnes, mais des choses. De son côté, la réforme du logement sera peu à peu redéfinie comme la conquête d'un droit social, et apparaîtra de moins en moins comme le moyen d'une action sur les mœurs des citoyens. Un examen attentif de la période fondatrice de l'urbanisme moderne ne semble cependant montrer qu'une telle reconstruction manque un point essentiel : ce qui change avec la nouvelle version du projet réformateur sur la ville qui prend forme vers 1910, ce ne sont pas les objectifs, c'est la stratégie. En posant la ville dans sa globalité comme objet de son action, c'est la vie quotidienne des populations que la planification entend transformer radicalement en agissant sur son environnement matériel. Il s'agit d'une nouvelle méthode pour faire face au « problème » ancien des quartiers populaires, et plus largement à la « question sociale ». Les objectifs des moralistes du siècle précédent ne sont donc pas abandonnés : lorsque désormais l'on vise à réformer la ville, quelles que soient la technicité du langage et la spécialisation des pratiques professionnelles, on vise toujours aussi à réformer le peuple. Même lorsque le discours planificateur porte sur l'aménagement rationnel des infrastructures directement nécessaires à la production – transports de marchandises, ports, zones industrielles –, il ne s'agit pas seulement d'efficacité « économique » : à une époque d'intense rationalisation du travail, la conception de ces infrastructures est directement liée à l'objectif de changer les rapports sociaux dans la production elle-même et donc les façons de travailler et les formes de l'emploi. La nouvelle approche ne se substitue donc pas à l'ancienne, elle s'y superpose en l'intégrant. Elle implique toutefois un changement important, dont l'interprétation univoque en termes de « discipline »

obscurcirait la nouveauté : la mise en place d'une stratégie d'action à distance par la médiation de normes scientifiques objectivées dans l'environnement matériel.

Une autre conséquence de l'illusion rétrospective est de tendre à ignorer les relations qui pouvaient exister jadis entre des domaines qui se sont ensuite peu à peu constitués comme spécialités autonomes. Par conséquent, elle néglige la façon dont ces relations ont pu contribuer de façon décisive à la définition de chacune de ces activités spécialisées. Si l'on prend comme matériau d'enquête le discours ultérieur des professionnels, ce point de vue ne peut que trouver confirmation, car l'existence d'une profession tend précisément à ôter toute visibilité aux rapports qu'elle a pu entretenir au moment de son émergence avec d'autres acteurs et d'autres langages. Paradoxalement, l'historien contribue ainsi au travail d'oubli des origines.

Or le discours de la réforme urbaine et de la réforme du logement au tournant des années 1910, s'il est en train de devenir un langage technique, est en même temps un discours sur la société, et en particulier sur le peuple. Au moment précis où elle prend corps, la pensée planificatrice laisse encore voir son ancrage dans un projet global de réforme sociale. S'il en est ainsi, c'est que ses inventeurs sont encore des généralistes de l'action réformatrice tout en s'affirmant les spécialistes de nouvelles professions. Et lorsque les uns et les autres commencent à se distinguer et à entrer en concurrence, ils savent clairement que leur succès respectif a pour condition leur alliance sur un même projet. Celui-ci implique notamment la production d'instruments cognitifs et pratiques communs, c'est-à-dire d'un même langage. S'il y a bien un tournant, il ne s'agit donc pas de l'effacement d'un discours ou d'un groupe d'agents au profit d'un autre, mais bien plutôt de l'émergence d'une nouvelle configuration où vont s'inscrire l'ensemble des partenaires du mouvement pour la réforme.