

LES VILLES FACE AU PROBLEME DE LA CIRCULATION ROUTIERE, L'EXEMPLE DE LYON (1912-1969)

S. Gardon
Laboratoire RIVES ENTPE UMR CNRS 5600, France
gardon@entpe.fr

RESUME

Cette communication a pour objectif de questionner la mise sur agenda politique du problème de la circulation urbaine. A partir de l'exemple de la Ville de Lyon, nous mettrons en avant deux moments de construction publique de ce problème : les années vingt-trente et les années cinquante-soixante. Nous nous intéresserons aux institutions porteuses de ces enjeux, qu'elles soient privées (Automobile-Club, Association industrielle, commerciale et agricole, Syndicats professionnels, Chambre de commerce de Lyon...) ou publiques (Préfecture, Conseil Général, Municipalité, services déconcentrés de l'Etat). Nous regarderons enfin quelles initiatives et solutions, en termes de réglementation et de projets d'infrastructures, bornent ces périodes, à travers notamment la constitution d'une expertise et la mise en place de groupes de travail ou de commissions.

1. INTRODUCTION

Nous proposons d'aborder un thème encore peu traité par l'historiographie contemporaine et notamment dans le champ de l'histoire urbaine¹ : la question de l'automobile en ville. Dans cette perspective, nous avons pris pour cadre d'étude la ville de Lyon entre 1912 et 1969. Notre objet d'étude concernera simultanément le problème automobile posé aux pouvoirs urbains et co-construit entre acteurs privés et autorités locales. Notre travail visera à articuler trois moments / thématiques qui n'apparaissent pas toujours de manière chronologique et disjointe dans la formulation d'une politique municipale automobile lyonnaise. D'une part l'identification et la définition d'un problème public « automobile », à partir du monde automobile et par les pouvoirs publics ; puis la construction, la mobilisation et la diffusion de savoirs et d'expertises sur la circulation urbaine et enfin la réalisation d'opérations et la mise en place de dispositifs d'action publique tels des aménagements urbains ou routiers et la mise en œuvre de réglementations².

Pour ce travail, nous avons mobilisé essentiellement des sources provenant de fonds d'archives : archives nationales, archives municipales, archives départementales, archives de la Direction Départementale de l'Équipement du Rhône, archives de la Fondation de l'Automobile Marius Berliet et archives de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon. De même nous avons consulté des revues automobiles (*L'Argus*, *Le Tout Lyon Automobile*), associatives (*Annuaire* et *Revue de l'Automobile-Club du Rhône*, *Carnet Automobile*) ou techniques (*Annales des ponts et chaussées*, *Technica*, *Arts et Manufactures*, *Travaux*).

Nous organiserons notre présentation autour de deux grandes périodes charnières qui sont

¹ Hormis pour le cas français, les travaux de Mathieu Flonneau [1], de André Guillerme ou de Sabine Barles [2] et [3].

² Ces différentes catégories à la fois séquentielles et heuristiques renvoient aux cadres d'analyse développés dans le champ des politiques publiques [4].

révélatrices des mutations de la « civilisation automobile occidentale » : d'une part la question automobile, entre ralliement et développement (1912-1945), puis dans un second temps, le problème automobile comme adaptation de la ville à l'automobile (1945-1969). Tout d'abord, il faut prendre certaines précautions et dire un mot de cette chronologie, qui ne va pas de soi et reste assez largement reconstruite en raison des catégories historiques véhiculées par l'historiographie propre au vingtième siècle et non en fonction de l'évolution du monde automobile lui-même. Pour les dates charnières, il faut insister, comme on le verra par la suite, sur le moment fondateur d'une prise de conscience du problème automobile par la Municipalité lyonnaise, à la fin de l'année 1912 avec la mise en place d'une commission de police du roulage et l'établissement du premier grand arrêté concernant la circulation à l'intérieur de la Ville de Lyon. Au bout de notre parcours, l'année 1969 correspond à un changement important en termes de conception et de gestion des politiques urbaines lyonnaises à travers un autre cadre territorial et métropolitain avec la création de la Communauté Urbaine de Lyon. La gestion des transports par les pouvoirs urbains se trouvera modifiée car plusieurs grandes prérogatives (voirie, signalisation, transports urbains et parcs de stationnement) des communes seront transférées à la communauté urbaine avec transfert de personnel, recrutement, et mise en place de services techniques et de commissions³. De même, cette période charnière concrétise des évolutions importantes dans le secteur des transports à Lyon avec la création de la SEMALY⁴ en 1968, celle de Lyon Parc Auto et de la Police Municipale en 1969. Les deux grandes périodes que nous avons reconstruites sont séparées par la seconde guerre mondiale. De surcroît, une pause importante est observée dans la gestion municipale de l'automobile entre 1939 et le milieu des années 1950 quand les projets reprennent le devant de la scène politique lyonnaise. Ainsi, si le problème automobile reste quantitativement le même entre ces deux dates, c'est surtout symboliquement que les enjeux ont basculé depuis la reconstruction. Nous allons donc revenir sur ces deux périodes, ce qui nous permettra de comparer au final les configurations d'acteurs qui les illustrent. A travers elle, nous nous donnerons pour objectif d'identifier une politique « automobile » municipale tout en questionnant les rapports entre l'Etat et ses services extérieurs et les collectivités locales.

2. LA QUESTION AUTOMOBILE : ENTRE ADAPTATION ET DEVELOPPEMENT (1912-1945)

2.1 Définir et régler le problème public automobile

La question de l'organisation des transports, notamment entre différents modes et celle de la place de l'automobile en ville se pose à Lyon dès le début des années 1910. Les pouvoirs de police du maire⁵ lui donnent la possibilité de régler la circulation en ville par la mise en œuvre d'arrêtés municipaux, dont le contrôle et l'observation sont du ressort du Préfet, qui a sous sa responsabilité les services de police. Le Maire de Lyon, Herriot (1905-1957) est soucieux, au sein des instances délibératives locales où il siège (conseil municipal et conseil général) de la gestion et du maintien de l'ordre sur l'espace public. Pour établir des

³ Dès la création effective de la Communauté Urbaine de Lyon le 1^{er} janvier 1969 sont institués pour ce qui nous concerne un Service de Voirie et un Service de l'urbanisme puis une Commission « Travaux » (qui deviendra la Commission « Voirie / Circulation / Signalisation »), une Commission « Urbanisme » et une Commission « Transports » (qui deviendra la Commission « Transports urbains »), cf. Note récapitulative sur le groupe de travail de transfert des compétences des communes à la communauté, du 24 septembre 1968 du Groupe de travail « Communauté urbaine » de la Préfecture du Rhône et Réunion du Bureau du Conseil de la Communauté Urbaine du 13 décembre 1968, Archives Courly 2039 WP 004.

⁴ Société d'Etudes du Métro de l'Agglomération Lyonnaise.

⁵ Prévu par la Loi du 5 Avril 1884.

mesures réglementaires, les débats émergent au sein du Conseil Municipal à travers les discussions avec les élus qui sont censés être les relais des habitants, notamment ceux dont ils représentent l'arrondissement ou le quartier. Elles peuvent également directement provenir des plaintes reçues en mairie de la part d'habitants ou de groupes représentés tels que l'automobile-club du Rhône ou les groupes professionnels liés au secteur des transports.

Une fois que les réclamations arrivent à la mairie centrale ou en discussion au conseil municipal ou parfois en conseil général, elles sont communiquées au service de la Voirie Municipale pour examen et avis. Il s'ensuit plusieurs aller-retour entre les protagonistes (pétitionnaires, groupements professionnels, techniciens de la Ville, élus). Si l'affaire est importante ou litigieuse, le maire peut convoquer le Comité du contentieux ou désigner une commission d'étude spéciale. Enfin, une fois le dossier constitué et les différents points de vue enregistrés, le service de la voirie municipale produit un rapport, qui est signé par l'ingénieur principal de la voirie et par l'ingénieur en chef de la Ville pour avis, et dont les conclusions parviennent le plus souvent à la proposition d'un arrêté. Ce dernier est ensuite examiné en Conseil Municipal puis proposé au Préfet pour obtenir son visa pour exécution immédiate. Au final l'arrêté est transmis à différents services et affichés. En moyenne quatre cents exemplaires sont établis, dont cent quarante pour les services administratifs et groupements intéressés et deux cent soixante pour l'affichage.

Si l'arrêté pose des problèmes de circulation ou est sujet à contestation, il peut être à nouveau étudié et parfois amendé le plus souvent à la marge avec modification de quelques articles ou d'un paragraphe. Une fois la commission de circulation définitivement mise en place, comme on le verra par la suite, le processus sera plus routinier à travers le circuit : Plaintes – Commission – Service de la Voirie Municipale – Conseil Municipal – Préfecture. Par ailleurs, il s'avère progressivement plus consensuel, la commission étant censée représenter l'ensemble des usagers et des professionnels du monde des transports. D'ailleurs avant cette procédure, le maire, ses adjoints ou les services municipaux envoient directement le projet d'arrêté aux personnes qui sont susceptibles d'être impliquées par l'arrêté. Si l'arrêté est important, elles peuvent également être invitées à participer au fonctionnement d'une commission spéciale, afin de canaliser les plaintes. Etant donné qu'elles participent à l'élaboration de l'arrêté, elles seront ensuite moins légitimes pour le critiquer ensuite.

Ainsi progressivement, l'espace public, la voirie, les rues vont être organisés, hiérarchisés, spécialisés, avec une succession de réglementations générales, qui font suite à plusieurs mesures et arrêtés pris successivement, dans l'urgence, souvent en fonction de cas particulier, sans ordre ni vue d'ensemble, avant d'ailleurs la mise en œuvre du code de la route en 1921. Au niveau de la voirie, le passage d'un espace plus ou moins anarchique à un espace organisé et spécialisé, sera donc long, irrégulier et discontinu. La mise en œuvre des différents arrêtés municipaux relatifs à la réglementation de la circulation ou à certains petits aménagements de voirie s'effectue dans « l'intérêt de la sécurité publique », dans « l'intérêt de la sécurité », « pour la commodité et la sécurité de la circulation », « dans l'intérêt du bon ordre, de la sécurité et de la facilité de la circulation », « pour faciliter la circulation et éviter les accidents », « pour des raisons de sécurité », à « cause de graves accidents », « afin d'éviter l'augmentation du nombre d'accidents », suivant les motifs invoqués⁶. A Lyon pour la première moitié du 20^{ème} siècle, les problèmes et les enjeux de circulation et de sécurité touchent principalement la Presqu'île et les deux collines lyonnaises, Fourvière et Croix-Rousse, où se concentrent les déplacements et où se

⁶ Nous avons repris les justifications les plus fréquemment mobilisées lors de la mise en place d'arrêtés municipaux ou préfectoraux.

retrouvent la plupart des terminus de lignes de bus ou de tramways. De même, c'est un secteur qui par son histoire et sa topographie, est constitué de voies étroites et parfois de descentes dangereuses, ce qui imposera progressivement la mise en place de sens uniques.

Sur le plan concret en termes de réglementations, la mise sur l'agenda politique des questions d'organisation de la circulation dans la Ville de Lyon se situe vers l'automne 1912. L'arrêté du 16 novembre 1912 constitue le premier grand acte de la réglementation de la circulation en ville en instituant la circulation à droite et en donnant la priorité aux rues principales sur les voies secondaires. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'arrêté du 17 novembre 1919, est la première tentative d'harmonisation des précédents arrêtés concernant la circulation. Le 26 juin 1922, est mis en place un arrêté réglementant la circulation des véhicules pour certaines rues parallèles avec l'établissement de certains sens uniques. En 1924, un Arrêté interdit le stationnement sur la chaussée sauf en cas de nécessité absolue et le cas échéant à droite de la chaussée. Puis, le 1^{er} février 1926, est institué le premier Règlement général de la circulation pour la Ville de Lyon, qui sera modifié par ailleurs les 25 février 1946, 25 août 1956, 21 février 1963, 28 octobre 1964 et 3 avril 1967. Enfin, le 31 juillet 1926, un arrêté, très contesté et qui reste pendant très longtemps inappliqué, introduit à partir du 1^{er} janvier 1927 le stationnement payant sur des emplacements réservés.

Dans le cadre de ces différentes procédures de réglementation de la circulation et de gestion de l'espace public se jouent la définition puis le développement d'un problème public « automobile ». Il va progressivement de plus en plus monopoliser les débats et les discussions des instances délibératives, en même temps qu'il interfèrera de manière croissante sur le fonctionnement et l'action des services techniques municipaux. Ainsi très vite, va se poser la question de la mise en administration de cet enjeu urbain dans un cadre plus formel et homogène.

2.2. Inscription du problème public dans un espace de délibération para-municipal

Les collectivités locales ont une longue tradition de fonctionnement par groupes de travail et commissions. Mis en place souvent volontairement par les élus et les fonctionnaires, ce mode d'organisation répond à plusieurs exigences. Tout d'abord d'un point de vue fonctionnel, ce cadre de travail permet la discussion et l'examen de dossier ou de rapports sur des questions politiques, administratives et techniques routinières ou spéciales. Il engendre également une prise de conscience délégative et représentative du pouvoir avec la participation de plusieurs organisations représentées ou d'experts. Dans le cas de la Ville de Lyon, ces lieux ont surtout, au cours du 20^{ème} siècle et sous les mandats de Herriot et Pradel (1957-1976), permis aux adjoints du maire de travailler de manière autonome sur des secteurs d'action publique spécialisés. Sur le plan de l'aménagement urbain, la grande commission qui centralise les enjeux et examine les principaux dossiers d'urbanisme est la Commission du Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement de la Ville, mise en place en 1912 par Herriot et qui fonctionne avec l'appui de nombreuses sous-commissions jusqu'à l'approbation pour partie du plan par le Conseil Municipal en 1935.

Pour ce qui nous concerne, en matière de réglementation, plusieurs commissions d'études spéciales et temporaires seront mise en place pour l'examen des principaux arrêtés de circulation. Ainsi entre septembre et novembre 1912, une Commission de police du roulage fut instituée à l'initiative de Herriot pour rassembler les différents points de vue des personnes et organismes concernés par les enjeux de transport et permettre à l'administration municipale d'examiner en détail les possibilités d'amélioration des conditions de circulation à Lyon. La même initiative a été renouvelée à l'occasion de

l'harmonisation des différents arrêtés de circulation entre juillet et novembre 1919 et une Commission spéciale de la circulation réunit en son sein les principaux intéressés par les questions de circulation dans la ville. Entre juillet 1925 et février 1926, une nouvelle Commission municipale d'étude pour faciliter la circulation dans Lyon a été instaurée pour mettre en place un règlement général de circulation dans la ville de Lyon. Puis de mars 1929 à juillet 1930, à la demande du maire de Lyon, une Commission préfectorale de la circulation se réunit plusieurs fois afin d'examiner un rapport sur la circulation à Lyon établi par l'Association Industrielle Commerciale et Agricole de Lyon en lien avec l'Automobile-Club du Rhône. Elle réalisa son propre rapport sur la circulation à Lyon⁷. Enfin à partir d'avril 1931, une Commission municipale de circulation est définitivement mise en place et produit un nouveau rapport le 29 juillet 1931.

Ces différentes commissions travaillent en lien avec les services administratifs et techniques municipaux et leurs rapports sont examinés par le Conseil Municipal qui décide au final des différentes réglementations à mettre en œuvre et du financement des divers aménagements proposés. Leur composition illustre toute la variété et l'étendue du monde des transports lyonnais. On retrouve en effet des conseillers municipaux et généraux⁸, des fonctionnaires de la Ville, de la Préfecture, du Conseil Général, du Service Ordinaire des Ponts et Chaussées, du Corps des gardiens de la Paix, de l'Armée, des Sapeurs-pompiers, des membres de la Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon, mais également des associations comme l'Automobile-Club du Rhône, l'Union automobile ou le Vélo-Club de Lyon, et des syndicats professionnels comme la Chambre syndicale des entrepreneurs de transport, la chambre syndicale des négociants en automobile, le syndicat des transports du Rhône, ou la chambre syndicale des camionneurs.

En marge de ces différentes commissions qui concoururent à la mise en place progressive de la commission municipale de circulation, d'autres instances de réflexion et de décision furent également créées dans le domaine des transports. Ainsi le Ministère de l'Intérieur promulgua en 1933 la création pour chaque département d'une Commission préfectorale de la sécurité routière⁹. De même au sein du Conseil Général du Rhône, de nombreuses commissions fonctionnent également, mais en octobre 1934, à la suite d'un vaste mouvement de réorganisation de ses diverses commissions, une Commission des transports et des voies de communication est instituée. En ce qui concerne plus spécifiquement les aménagements routiers, en collaboration avec les services extérieurs de l'Etat et les collectivités locales, fut mise en place à partir de 1935 une Commission permanente d'étude des aménagements routiers de la région lyonnaise qui fonctionnera jusqu'aux années soixante dix. Enfin le 7 novembre 1935, est institué le Comité Technique Départemental des Transports, qui s'occupera principalement des transports collectifs au niveau départemental et inter-départemental et notamment de la gestion des lignes de transport scolaire.

2.3. Initiatives locales et premiers projets routiers

Toutes ces évolutions convergent vers la formulation de plusieurs projets destinés à l'usage de l'automobile. Dans les années trente, les premiers projets de parkings souterrains témoignent des liens étroits entre sphère publique et sphère privée dans le domaine des transports. En effet, alors que les besoins de stationnement commencent à se faire sentir

⁷ Rapport du 8 juillet 1930 de Amédée Bonnet, secrétaire de l'Automobile-Club du Rhône.

⁸ Suivant si la commission siège au Département ou à la Préfecture.

⁹ Dépêche du 28 mars 1933 du Ministère de l'Intérieur évoquée dans la Note de P. Nicolet, Directeur de la Gendarmerie du 9 mai 1933 à MM. Les Généraux Inspecteurs de Gendarmerie, les Colonels, Lieutenants-Colonels et Chefs d'escadron Commandant les légions de Gendarmerie départementale de Paris, Centre d'Archives Contemporaines (CAC) de Fontainebleau 1994 0495 ART 21.

dans le secteur étroit de la Presqu'île, ce sont des sociétés privées, notamment une entreprise américaine de distribution de carburant, qui proposèrent les premières la construction de garages souterrains sous les principales places lyonnaises. Malgré les premières réglementations concernant le stationnement (cf. supra), la tentative était trop prématurée, le sort des bas-ports du Rhône et de la Saône n'est pas encore tranché quant à son utilisation et laisse une certaine marge aux aménageurs lyonnais.

Au cours de cette période, les projets les plus ambitieux ont porté sur les aménagements routiers, là où précisément les besoins étaient les plus importants eu égard justement au développement de l'automobile. Ainsi dès le début des années vingt, les intérêts des édiles lyonnais vont se focaliser sur les enjeux de circulation à l'intérieur de la ville et au niveau des liens avec la proche banlieue Est en voie d'urbanisation. Le Conseil Général du Rhône, par l'intermédiaire de son président, Bonnevey, et de l'ingénieur en chef de son service vicinal, Delaigue, va programmer la réalisation d'un boulevard de ceinture dans la périphérie lyonnaise. Ce chantier témoignera assez précocement d'une certaine forme de coopération intercommunale, étant donné qu'il portait sur des terrains situés à 95% en dehors de la Ville de Lyon, et traversant successivement du Sud au Nord les communes de Saint Fons, Vénissieux, Lyon, Bron et Villeurbanne. Construit entre 1928 et 1934 sur les anciennes fortifications de la deuxième couronne de l'agglomération lyonnaise, sans expertise ni aide financière de l'Etat, ce boulevard avait un gabarit exceptionnel pour l'époque (plate forme de 46 à 50 m). Chalumeau, l'ingénieur en chef de la Ville de Lyon, explique a posteriori les facilités induites par cette situation topographique : "pour le boulevard, il y a eu peu de problèmes : la ville de Lyon était entourée de toute une série de petits fortins reliés entre eux par un petit chemin. Le tracé était donc tout trouvé. Il suffisait de démolir ces fortins sans importance et d'élargir le chemin. C'est ce qui fut fait. Et ainsi le boulevard de ceinture vit le jour »¹⁰. Ce sont les finances du département et les compétences techniques de son service vicinal qui permettront à ce premier projet intercommunal de voir le jour. A partir de cette première opération, le Conseil Général va se positionner comme un interlocuteur important dans le secteur des transports¹¹. C'est donc sur fond de complémentarité entre le Département, la ville de Lyon et les services de l'Etat, que se dessine à long terme la répartition technique et financière des projets d'infrastructures routières.

Après cette effervescence locale, un premier moment de rupture apparaît. L'Etat par l'intermédiaire du Ministère des Travaux Publics prend le relais et adopte en 1935 le plan d'aménagement routier de la région lyonnaise, réalisé par l'ingénieur des ponts et chaussées Chadenson. Ce programme est alors officiellement présenté par le ministre des Travaux publics à l'Hôtel de Ville de Lyon lors d'une conférence le 8 décembre 1935. A partir de cette période, l'intérêt des ingénieurs des ponts et chaussées pour l'expérience lyonnaise va devenir croissant. Ils vont saisir cette opportunité pour inscrire leur marque dans ce schéma d'aménagement routier. C'est à eux que reviendra l'étude de l'aménagement de l'Axe Nord-Sud (autoroute des bas-ports le long des quais du Rhône, entre le Tunnel de la Croix-Rousse et la future autoroute A 7), qui permettra de relier le tunnel au boulevard de ceinture au Nord et au Sud. On s'achemine vers une certaine complémentarité au niveau de la gestion des projets, affichée comme telle. Le département du Rhône et le service vicinal s'occupent du Boulevard de ceinture, la Ville de Lyon et les services techniques prennent en charge le tunnel de la Croix-Rousse et l'Etat par l'intermédiaire des Ponts et Chaussées intervient sur l'autoroute des bas-ports. Thiollière,

¹⁰ *Echo Liberté* du 12 mai 1968, Archives Municipales de Lyon (AML) 524 WP 200.

¹¹ On pourrait comparer la réalisation de ce projet avec la construction au début du vingtième siècle par le Conseil Général du Nord d'un grand boulevard entre Lille, Roubaix et Tourcoing, porteur lui aussi d'une dimension métropolitaine et intercommunale importante, voir sur les questions d'anticipation métropolitaine le travail de Didier Paris et Jean-François Stevens [5, p. 63 et 64] et sur la genèse du projet [6].

Ingénieur en chef des ponts et chaussées du Rhône dans les années trente, résume parfaitement cette situation :

« Le département du Rhône a entrepris et aura bientôt terminé la réalisation, sur l'emplacement de l'enceinte fortifiée, d'un large boulevard de ceinture qui décrit un demi-cercle à l'est de Lyon ; cette voie nouvelle, tout en conservant le rôle important qui lui est destiné dans le plan d'urbanisme de Lyon, peut facilement être aménagée pour la circulation rapide. La Ville de Lyon avait, d'autre part, envisagé la création, sous la colline de la Croix-Rousse, d'un tunnel routier reliant la rive gauche de la Saône à la rive droite du Rhône. Mais boulevard de ceinture et tunnel ne suffisent pas à résoudre le problème de la traversée rapide de Lyon ; ils ne soudent pas les branches des grands itinéraires internationaux qui aboutiront à Lyon ; le flot de véhicules que le tunnel amènera sur les bords du Rhône doit y trouver un aménagement facile et rapide ; ce rôle ne peut être joué par les voies urbaines actuelles et notamment par les quais ; il exige la création de voies nouvelles ; ces voies nouvelles, ce sont les autoroutes des bas-ports qui relieront, le long du Rhône, les deux extrémités du demi-cercle formé par le boulevard de ceinture et qui formeront ainsi la boucle à circulation rapide sur laquelle déboucheront, soit à la sortie est du tunnel, soit en d'autres points, les itinéraires internationaux » [7].

Cette complémentarité est présentée de manière salubre et comme ayant permis d'aménager au mieux la convergence des flux de circulation autour de l'agglomération lyonnaise. Dès cette période les problèmes de circulation à Lyon vont s'articuler autour de deux enjeux irréconciliables, le trafic de desserte et celui de transit. Il est difficile de choisir entre permettre un accès au centre de Lyon et contourner l'agglomération. Thiollière présente la solution des aménageurs lyonnais :

« C'est ainsi qu'ont été dressés des listes de « grands itinéraires » (dont les travaux d'amélioration sont effectués en première urgence), puis de « routes à grand trafic » (où l'automobiliste jouit de la priorité de passage aux croisements en dehors des agglomérations). Plus récemment, à l'occasion des programmes de grands travaux contre le chômage, ont été déterminés des itinéraires dits internationaux, qui seront aménagés pour les véhicules les plus rapides et sur lesquels la circulation devra trouver le minimum d'obstacles. Lyon qui, depuis l'époque romaine, n'a pas cessé d'être le carrefour routier, doit conserver ce rôle non seulement dans le réseau actuel des R.N., dont 12 branches viennent converger et se nouer à Lyon, mais encore dans le réseau des « itinéraires internationaux ». Pour que ce rôle ne soit pas compromis il faut, évidemment, que la traversée de Lyon ne constitue pas un obstacle, un pont de passage difficile entre les différentes branches de ces itinéraires qui aboutiront à Lyon ; il faut donc que la situation actuelle soit profondément transformée ; une solution simple aurait consisté à tracer, à quelques kilomètres de l'agglomération lyonnaise, une voie de rocade circulaire sur laquelle se seraient raccordées les divers branches des itinéraires internationaux. Pareille solution aurait porté une sérieuse atteinte aux intérêts de Lyon. Fort heureusement, les circonstances ont permis un aménagement beaucoup plus favorable. » [7].

C'est donc timidement que les ingénieurs des ponts et chaussées lyonnais s'engagent dans la construction des autoroutes. Le débat national sur l'opportunité de la construction d'autoroutes fait rage et n'est pas encore tranché. Les questions sont notamment perceptibles au sein des discussions relayées par la revue des Annales des ponts et chaussées ou au niveau de la participation périphérique des ingénieurs des ponts et chaussées français lors des congrès internationaux des auto-routes dans les années trente [8]. Thiollière revient sur la position des aménageurs français :

« Le développement de la circulation automobile a donné au réseau routier national une importance capitale pour l'économie générale du pays ; la France, pour satisfaire aux nouveaux besoins, ne s'est pas engagée, comme l'Italie ou l'Allemagne, dans la construction de voies nouvelles réservées aux seuls véhicules automobiles ; elle a simplement adapté à la circulation nouvelle les routes existantes. Cet effort d'adaptation s'est traduit par des travaux très considérables, dont l'import a souvent échappé aux usagers, car ils ont été effectués d'une façon progressive et, au fur et à mesure que des améliorations étaient apportées à la route, les besoins et les exigences des usagers grandissaient avec le nombre des véhicules et avec leurs limites de vitesse, sans parler du poids et des dimensions des camions. Si l'Administration a écarté la formule des autoroutes, elle a cependant considéré comme nécessaire d'assurer des facilités particulières à la circulation sur certains itinéraires très fréquentés ; » [7].

Parallèlement à ces premiers projets concernant directement la région lyonnaise, d'autres grands projets ambitieux vont voir le jour, qui seront d'ailleurs parmi les premiers projets autoroutiers français¹² et qui confirmeront une nouvelle fois la place d'étoile routière de la région lyonnaise. Ils ne sont pas spécialement portés par les ingénieurs des ponts et chaussées mais plutôt par les élus ou des sociétés privées. Ces nouvelles voies de communication ne concernent pas directement le centre de la ville mais renvoient aux enjeux de liaisons du carrefour régional routier, autour de l'agglomération lyonnaise, et aux liens économiques notamment avec le centre industriel de la ville de Saint-Étienne ou avec les régions touristiques des Alpes et de la Suisse. Ces projets sont d'ailleurs discutés lors des deux premiers congrès internationaux sur les autostrades, organisés avec le Bureau International du Travail à Genève du 31 août au 2 septembre 1931 puis à Milan du 18 au 20 avril 1932¹³. Ainsi, l'un des tous premiers projets français « sérieux » d'autoroutes fut celui de l'Auto-Route Lyon – Evian¹⁴ porté par la Compagnie des Auto-routes du Sud Est de la France (CARSEF)¹⁵. Le dossier fut transmis à la Ville de Lyon le 25 février 1932 par l'administrateur délégué de la CARSEF, afin d'obtenir le soutien de Herriot avant l'examen de celui-ci par le Ministère des Travaux Publics et le Conseil Supérieur des Ponts et Chaussées. Cette autoroute à visée touristique devait constituer l'auto-route des Alpes, servant d'amorce à l'auto-route Bordeaux - Genève, passant par Lyon et Clermont-Ferrand. Elle avait vocation à devenir une voie internationale vers la Suisse et l'Italie, dans l'optique de la construction du Tunnel du Mont-Blanc. Bien que les fonds nécessaires aux projets aient été réunis¹⁶, le Ministère des Travaux Publics ne validera pas ce projet et la seconde guerre mondiale viendra interrompre les études¹⁷. Pourtant, dans une conjoncture marquée par le chômage et des enjeux stratégiques et militaires importants, la CARSEF pensait « permettre aux Pouvoirs Publics chargés de l'examen du dossier de tenir compte de cet avantage d'Ordre Social et de donner un avis favorable à la requête de la Compagnie des Auto-Routes du Sud Est de la France ». En ce sens, elle estimait « remplir un devoir économique et social »¹⁸.

¹² Souligné notamment dans les travaux de Marc Desportes [9, p. 282], de Georges Reverdy [10, pp. 101-103] ou de Jean-Claude Thoenig [11, p. 49] et [12, p. 88].

¹³ Voir sur ce point les comptes-rendus de ces deux premiers congrès dans la Revue de l'Automobile-Club du Rhône, n° 10, octobre 1931 et n° 5, mai 1932.

¹⁴ Présentés dans les articles « Les auto-routes » (n° 10, octobre 1931) et « Projet d'auto-route entre Lyon et Evian » (n° 3, Mars 1932) de la Revue de l'Automobile-Club du Rhône.

¹⁵ Qui fut constitué pour ce projet et la promotion de celui-ci et dont le siège social est à Évian-les-Bains.

¹⁶ Avec les emprunts auprès de grandes banques et les capitaux propres à la CARSEF.

¹⁷ Il faudra attendre 1974 pour que soit ouverte l'A 43 (Chambéry – Lyon), avec cependant un tracé différent. De son côté, l'autoroute traversant le Massif Central pour aller jusqu'à Bordeaux, n'est aujourd'hui qu'en partie réalisé (avec l'A 72 et l'A 71 entre Balbigny – Clermont-Ferrand et la liaison Clermont-Ferrand – Bordeaux (A 89 - A 20) qui est aujourd'hui presque entièrement en voie autoroutière) en attendant la construction en cours de l'A 89 (entre Balbigny et Lyon).

¹⁸ Cf. Mémoire descriptif et justificatif de l'Avant-projet présenté par la CARSEF à la Ville de Lyon le 25 février

De même, on retrouve également dans les premiers projets d'autoroutes autour de Lyon, la liaison Lyon – Saint-Étienne, portée au départ également par une société privée, la Société des Autostrades Françaises, dont le siège se trouvait à Lyon. On ne parlait encore que d'autostrades ou de routes modernes¹⁹, sur le modèle de ce qui était réalisé en Italie ou en Allemagne²⁰, mais la liaison entre Lyon et Saint-Étienne, était alors, dans le premier schéma d'autoroute français des années vingt et trente timidement élaboré par certains ingénieurs des ponts et chaussées, la seule liaison à enjeu stratégique industriel, contrairement aux autres projets qui avaient des visées plus touristiques [9, p. 281, 294 et 295]. C'est surtout à partir de 1935, que la Société des Autostrades Françaises présenta un projet sérieux d'autoroute de Lyon à Saint-Étienne, « avec la demande de concession correspondante, mais le ministère ne la retint pas car, avec les trafics alors prévisibles, sa rentabilité n'était pas du tout assurée » [10, p. 101 et 102]. Pourtant portée par des arguments industriels, économiques et militaires assez forts, elle était également caractérisée par une forte prise en compte de la sécurité routière dans les vœux respectifs exprimés à ce sujet par les Conseils Municipaux des Villes de Saint-Étienne et de Lyon²¹.

Ce projet revient dans l'agenda politique local au cours des années 1937 et 1938. Le Maire de Lyon E. Herriot lui apporte son soutien : « Nous avons entendu surtout affirmer une conception très large du rôle de Lyon, ville essentielle et, comme on l'a dit souvent, plaque tournante de France. (...) Le programme routier est, au contraire, d'inspiration récente. J'ajoute que ces plans n'épuisent pas toute mon ambition. Je voudrais maintenant faire étudier une route à grand trafic entre Lyon et Saint-Étienne » [13]. Les élus des deux villes confirment ce basculement comme en témoigne l'intervention en séance du Conseil Municipal de la Ville de Lyon du conseiller municipal Charbin :

« Une route de ce genre ne constituerait pas un circuit fermé, mais permettrait, tout en évitant les intersections génératrices d'accidents, d'assurer la liaison avec les agglomérations aux abords desquelles elle passerait (...) On se rend compte du temps qui serait gagné par une semblable voie de communication, et de la sécurité qu'elle offrirait (...) Sans doute, tous les Français réprouvent l'éventualité d'une guerre ; mais la raison les oblige à envisager tous les moyens de s'en prémunir et, parmi ces moyens, doit figurer une liaison routière rapide, facile et sûre, entre notre Ville et les centres métallurgiques et miniers de la région stéphanoise (...) La route projetée serait plus courte que la route actuelle et elle offrirait plus de sécurité, car elle aurait une largeur de 12 mètres, avec un tracé nouveau évitant les tournants accentués et les fortes pentes (...) On pourra aller de Lyon à Saint-Étienne en automobile en 20 minutes et, en camion, en 35 minutes. »²²

Surtout une nouvelle fois, les arguments mis en avant reviennent sur la centralité de la place lyonnaise comme carrefour de voies de communication. C'est ce que souligne l'ingénieur en chef de la Ville de Lyon, Chalumeau :

« On envisage par ailleurs, l'établissement d'autoroutes sur les bas-ports et, point qui selon nous serait particulièrement intéressant, la construction d'une autoroute reliant directement

1932, p. 10 et 4, AML 0960 WP 30.

¹⁹ Avec deux voies dans chaque sens, séparées par un trottoir central.

²⁰ Les premières constructions d'autostrades italiennes puis allemandes datent des années vingt et leur construction s'intensifia ensuite avec Mussolini et Hitler, qui cherchaient par ce biais à résorber une partie du chômage avec un programme ambitieux de grands travaux.

²¹ Cf. Vœu du Conseil Municipal de Saint-Étienne exprimé lors de la séance du 27 janvier 1938 et réponse du Conseil Municipal de Lyon dans sa séance du 12 février 1938.

²² Rapport de Charbin A. et réponse du Conseil Municipal de Lyon dans sa séance du 12 février 1938 au Vœu du Conseil Municipal de Saint-Étienne.

Lyon à Saint-Étienne ; on pourrait, par la suite, prévoir le prolongement de cette voie rapide en direction de Clermont-Ferrand et Guéret, avec bifurcation soit vers Bordeaux, soit vers La Rochelle-Le Croisic, soit vers Nantes. Lyon, redeviendrait comme au temps des Romains, la plaque tournante des grandes voies de communication d'un réseau routier d'importance considérable »[14].

Pour faire le bilan de cette première période, on peut donc énoncer l'hypothèse d'une certaine précocité, comme pour Paris, dans la prise en considération des enjeux de circulation dans la ville à Lyon, que ce soit au niveau des réflexions sur la circulation, la congestion, ou au niveau des aménagements routiers, avec les projets de tunnels et d'autoroutes urbaines. Le développement des services techniques de la Ville, autour notamment de la personnalité de l'ingénieur en chef de la Ville, Chalumeau en poste de 1910 à 1940, permet d'expliquer les avancées lyonnaises en matière d'aménagements et de réflexions concernant la place de la voiture en ville. Enfin, le rôle des voyages d'étude et la participation de Lyon à des congrès nationaux ou internationaux ou le parrainage et les liens avec d'autres villes, comme la ville anglaise de Birmingham, semble enfin confirmer que Lyon soit à l'origine de certaines importations innovantes en termes de technique ou d'organisation de l'aménagement urbain [15].

Cette période à la fin de la III^{ème} République, caractérisée par de fortes initiatives locales, marque un tournant au niveau des possibilités en matière de construction d'infrastructures routières, de coordination entre les modes de transports (automobile et transports en commun), et de créations institutionnelles (commissions municipales...). Dans ce sens, Renaud Payre et Gilles Pollet évoquent qu'« une certaine « complémentarité » entre des espaces politiques municipaux innovants et relativement indépendants et un État centralisé, lui-même en voie de bureaucratisation, se met en place donc en place au cours de la Troisième République, souvent qualifié de véritable « âge d'or » des communes » [16, p. 149]. Mais cette effervescence sera interrompue par la seconde guerre mondiale et l'avance de Lyon prise au cours des années trente se transformera en retard important à la fin des années cinquante.

3. LE PROBLEME AUTOMOBILE : GERER LA CIRCULATION URBAINE (1945-1969)

Face à la croissance du phénomène automobile, les problèmes de circulation en ville vont nécessairement augmenter. De 1949 à 1958, on va en effet passer en France de 1,3 millions d'automobiles à plus de 5 millions. On assiste alors à un tournant irréversible dans le développement de l'automobile.

3.1. Le développement de la commission municipale de circulation

A partir des années cinquante, les missions et les activités de la commission municipale de circulation connaissent un essor important. Plusieurs sous-commissions sont créées, tout d'abord par zones géographiques : secteurs de Vaise (puis Rive Droite), Presqu'île, et Rive Gauche. Puis on assiste à un découpage par thèmes d'activité. On retrouve à la fois des sujets récurrents : sous-commissions « Arrêtés de circulation », « Bruits de la Circulation », « Parcs de stationnement », « Transports de marchandises », « des Autos-écoles », « de l'heure élastique », mais également des thèmes plus circonstanciés : sous-commissions « Foire », « pour étudier les questions traitées aux Journées d'Études des Commissions Municipales de la Circulation de Lyon en 1955 », « Refonte du Règlement Général de la Circulation », « sur la circulation dans le Vieux-Lyon »...²³.

²³ Voir notes des 27-10-1959 et 07-03-1961 sur la réorganisation de la commission municipale de circulation,

Face aux besoins des municipalités en termes de structures et de réflexions pour faire face aux problèmes de la circulation et au manque d'expertise formulé sur ce thème par les services de l'Etat, la Ville de Lyon organise les Journées d'études des commissions municipales de circulation à Lyon les 21 et 22 mars 1955, à l'initiative de la commission municipale de circulation de la Ville de Lyon²⁴. Elles réunissent 26 commissions municipales de la circulation, dont 22 villes de plus de 100000 habitants et plusieurs personnalités importantes. Quatre thèmes y sont abordés : le stationnement, l'aménagement des chaussées et des carrefours, la réglementation et la spécialisation des voies. Les deuxièmes journées d'études se déroulèrent à Rouen les 12 et 13 octobre 1959. Six thèmes seront à l'ordre des débats : le stationnement, la signalisation, les bruits et éclairage des véhicules, le fond spécial d'investissement routier, l'application des règlements municipaux et le rôle des services de police, et l'uniformisation des règlements de la circulation urbaine. La commission lyonnaise y joua également un rôle moteur. Pour les journées d'études de Rouen, les thèmes étudiés sont complétés par le travail de commissions dans lesquelles sont réparties les différents délégués des villes. Sont ainsi mises en place une commission sur le stationnement, une commission sur la signalisation, une commission « Bruits et éclairage », une commission « Investissement », une commission des règlements municipaux, une commission du Code de la route.

Pour la commission municipale de circulation de la Ville de Lyon, s'ouvre également une large période de réflexions sur son mode d'organisation et de fonctionnement de 1956 à 1965. Ainsi la question de la création d'un bureau du trafic revient souvent dans les débats²⁵. En effet apparaissent de nombreux signes de saturation du système de formulation des avis ou de recueil des données par l'intermédiaire des services techniques de la Ville et de la commission municipale de circulation. « Cette situation imposera tôt ou tard, l'institution d'un service spécial doté du matériel, du personnel et de la hiérarchie nécessaire »²⁶. Aussi, l'un des enjeux principaux est de réformer la commission municipale de circulation²⁷. C'est l'arrêté municipal du 25 mai 1965 portant sur l'organisation et le fonctionnement de cette commission qui en fixera les contours en créant un secrétariat permanent de la commission. Son rôle est de la représenter en comité restreint qui se réunit une fois par mois. Sa mission consiste à étudier avec les services techniques de la Ville, ceux des ponts et chaussées et du commissariat central les questions et les grands projets qui concernent les problèmes de circulation²⁸.

3.2. Un savoir en voie d'institutionnalisation

Dans cette recherche portant sur la construction d'une expertise touchant aux enjeux

AML 1094 WP 0012.

²⁴ AML 1068 WP 064.

²⁵ Délibération du 19 mars 1956 qui autorise le service électromécanique à procéder à la mise au point d'un bureau central du trafic dans le cadre de la réforme de la commission municipale de circulation et des services techniques municipaux ou lors des différents comptes-rendus réalisés par les délégations Lyonnaises participant à des congrès nationaux ou internationaux sur les questions de la circulation, et notamment le rapport que fait Matthey suite à la 5^{ème} Semaine Internationale d'Étude de la Technique de la Circulation à Nice en 1960, AML 1094 WP 0012 et 1068 WP 064.

²⁶ Note manuscrite du 29 octobre 1959 à la suite du Rapport du 27 octobre de 1959, et Rapport du 27 Octobre 1959 sur l'embouteillage du Service de Voirie par le nombre croissant d'affaires de circulation soumises à son examen pour rapport et avis, AML 1094 WP 0012.

²⁷ Projet de Rapport du 07-03-1961 pour le Maire sur la commission municipale de circulation (Réorganisation : Composition / Fonctionnement / Attributions) transmis à l'Adjoint Mercier, AML 1094 WP 0012.

²⁸ Compte-rendu de la réunion du 9 février 1966 de la commission municipale de circulation, p. 2, AML 1093 WP 55.

d'aménagements routiers ou de la circulation urbaine, on voudrait questionner à présent la construction de certaines carrières administratives, techniques ou politiques à travers des acteurs. On pourrait évoquer comme exemple le parcours de certains techniciens qui ont investi par leurs propres moyens (voyages, documentations techniques, participation à des congrès ou à des associations) de nouveaux champs d'intervention publique. C'est le cas de Camille Chalumeau, Ingénieur en chef de la Ville de Lyon de 1910 à 1940, qui va assister à plusieurs congrès sur la route, se documenter et visiter de nombreuses villes pour concevoir le tunnel de la Croix-Rousse dès les années trente²⁹. Cette nouvelle compétence servira de foyer à d'autres ingénieurs des ponts et chaussées lyonnais qui investiront le champ de l'ingénierie tunnelière à leur tour. Ainsi Rérolles, ingénieur en chef des ponts et chaussées du Rhône deviendra président du Comité des tunnels routiers, l'un des quatre Comités techniques de l'Association Internationale Permanente des Congrès de la Route à partir de 1951 [17, p. 25]. Ses compétences, comme celles de Roques, son successeur, ou de Ramel seront également mobilisées lors de la construction des tunnels routiers des Alpes, dont celui du Mont-Blanc entre 1955 et 1965 [18]. La présence à Lyon d'un potentiel important en termes de connaissances tunnelières aura une incidence très forte sur l'implantation à Bron dans la banlieue lyonnaise, en 1970³⁰, du Centre national d'Etude des Tunnels (CETU) dont Ramel sera le directeur jusqu'à sa retraite en 1975³¹.

En questionnant la construction d'un savoir sur la circulation urbaine, nous envisageons d'interroger à la fois cette production comme une quête vers une légitimation académique et institutionnelle à travers des lieux qui véhiculent ce savoir tels que les activités des collectivités locales (rapports, commissions), les congrès, les revues ou les associations. Et en même temps nous proposons de suivre la production de ce savoir à travers des parcours d'acteurs. On peut citer par exemple le cas du commissaire central de Saint-Étienne, Aussel, qui va apparaître progressivement à partir de la fin des années cinquante comme le spécialiste des questions de circulation urbaine, en établissant un code de la circulation de la Ville de Saint-Étienne, que le maire de la Ville enverra aux autres maires des grandes villes françaises, en quête d'expertise sur ce domaine. Intitulé « Pour un code de la circulation urbaine » et daté du 16 mars 1955, ce mémoire aborde les grands enjeux et problèmes de la circulation et du stationnement en ville, déclinés en cinq thèmes : les voies de transit, le stationnement, les carrefours, les voies urbaines, et les transports en commun. Il sera notamment envoyé à l'adjoint au Maire de Lyon, Fauconnet, président de la commission municipale de circulation³² ainsi qu'à la mairie de Bordeaux³³. Ces travaux connaissent une audience plus large à partir des journées d'études des commissions municipales des villes françaises organisées à Rouen en 1959³⁴ et des Semaines internationales d'études de la circulation routière organisée à Nice en 1960³⁵. Aussel sera ensuite systématiquement invité aux rencontres nationales ou internationales (semaines internationales d'étude de la circulation routière, congrès internationaux de sécurité routière, congrès internationaux des fonctionnaires supérieurs de la police) dès la fin des

²⁹ Cf. Lettre de Chalumeau à Herriot du 3 mai 1949, lui indiquant tous les efforts consentis (voyage d'études et de recueil de documents techniques sur ses propres fonds) pour réaliser les grands aménagements routiers de Lyon (et notamment le Tunnel de la Croix-Rousse, qui servira de modèle à d'autres villes et ingénieurs européens), et revendiquant la paternité des études et des réflexions à l'origine de ces projets, AML 968 WP 074.

³⁰ Arrêté du 31 décembre 1970 signé par le Ministre de l'Équipement Albin Chalendon.

³¹ Cf. ADR Dossier du personnel de Fernand Ramel, 3872 W 57.

³² AML 1068 WP 064.

³³ Cf. lettre du 7 mars 56 du maire de Saint-Étienne au Maire de Bordeaux qui présente les travaux de Aussel sur la circulation urbaine, Archives Municipales de Bordeaux 10 W 19.

³⁴ Aussel ne participera pas aux premières rencontres des commissions municipales qui eurent lieu à Lyon en 1955 car il n'enverra son code urbain de la circulation qu'après la tenue de ces dernières à Fauconnet, adjoint au maire de Lyon et principal organisateur de ces manifestations.

³⁵ Archives Départementales des Alpes-Maritimes (ADAM) 717 W 0006.

années cinquante et identifié comme le spécialiste de ces questions.

Dans les années cinquante et soixante, d'autres techniciens municipaux, comme l'ingénieur en chef de la Ville de Lyon, Gsell [19], ou l'ingénieur principal de la Ville de Nice, Massabo [20] [21], seront également perçus comme des spécialistes de ces questions notamment dans l'entourage de l'Association des Ingénieurs des Villes de France, à travers ses congrès et sa revue. Massabo va notamment contribuer largement à l'établissement d'un code de la circulation urbaine pour la ville de Nice en 1963³⁶ à partir des travaux préparatoires de la commission municipale de circulation de la Ville de Nice. Ils construiront leur expertises à partir de connaissances pratiques et empiriques dans un domaine en voie d'institutionnalisation et non étatisé.

C'est pendant cette période qu'apparaîtront également progressivement les cours et les conférences du Centre des Hautes Etudes Administratives ou du Centre Supérieur d'Etudes des Transports sur la circulation automobile. Ils seront construits à partir des expériences d'experts et de savoirs personnalisés et non institutionnalisés. Ils constitueront autant de lieux de production et de circulation de savoirs sur ce nouvel enjeu urbain avant qu'ils ne soient rapatriés progressivement dans les sphères de compétences de l'Etat. On peut ainsi repérer une série de conférences novatrices³⁷ sur ce thème de la circulation urbaine.

On retrouve ainsi la conférence donnée le 7 avril 1943 par F. Teissier du Cros au Centre d'Etudes Supérieures des Transports sur les grands itinéraires routiers et les autoroutes ; sa conférence faite le 21 juin 1944 au Centre d'Etudes Supérieures des transports sur les gares routières à voyageurs ; une conférence sur la circulation donnée au Centre des Hautes Etudes Administratives le 22 décembre 1950 ; la conférence sur la circulation urbaine et suburbaine donnée par M. Moch le 16 juin 52 au CNAM ; et enfin la conférence sur la circulation dans les grandes villes donnée par M. Mothe à Bruxelles en mai 1958 [22].

D'autres organes prendront le relais comme lieu de production et de circulation de ce savoir sur la circulation urbaine. C'est notamment le rôle que cherchera à jouer la Fédération Routière Internationale, l'Association Internationale Permanente des Congrès de la Route (AIPCR), l'Organisation Mondiale du Tourisme et de l'Automobile, qui organiseront conjointement les semaines internationales d'études de la circulation routière puis les congrès internationaux de sécurité routière. Sur le plan français, l'Association Technique de la Route se positionnera comme un acteur important sur ce nouveau champ en lien notamment avec certains ingénieurs des ponts et chaussées. Enfin il faut souligner sur cette question le rôle précurseur de l'Association des Villes de France, qui bénéficie directement de l'expérience et des compétences des ingénieurs des villes de France confrontés quotidiennement à ces problèmes de circulation. Progressivement et avant la création du Ministère de l'Equipement en 1966, certains ingénieurs des ponts et chaussées, comme Elkouky ou Goldberg, joueront le rôle de passeurs entre ces expertises locales et étrangères³⁸ et la constitution d'un foyer de savoirs centralisé dans de nouvelles structures comme le SETRA (Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes). Avec la présence en leur sein de nombreux ingénieurs des ponts et chaussées, la Fédération Routière Internationale [24] et l'AIPCR, seront également un appui important dans la collecte de cette expertise et dans son transfert vers les sphères centrales du Ministère des Transports.

³⁶ « Ville de Nice, réglementation de la circulation publique et du stationnement, Code urbain », 15 novembre 1963, 29 p., ADAM 717 W 156

³⁷ Qu'on retrouve au CAC dans le carton 0019850111 ART 6.

³⁸ A partir notamment de leurs nombreux voyages d'études principalement aux Etats-Unis dès 1952 [23, p. 42].

3.3. Les projets routiers aux mains de l'Etat

Au niveau du programme d'aménagement routier de la région lyonnaise, la seconde guerre mondiale viendra contrecarrer les avancées des années trente et interrompre à la fois les études et les travaux tout juste commencés. Ce sont les ingénieurs des ponts et chaussées qui reprennent en main l'ensemble des projets en faisant tout d'abord un bilan des travaux en 1946 [25]. Ensuite une nouvelle dynamique et de nouveaux ingénieurs vont s'approprier les anciens projets en les prolongeant [26]. Mais il est important de souligner que les infrastructures construites dans les années cinquante, soixante et soixante-dix, voire celles encore projetées aujourd'hui, sont prisonnières et héritières du système de routes imaginé avant la seconde guerre mondiale. C'est ce dont rendent compte les ingénieurs des ponts et chaussées lorsqu'ils font le bilan des chantiers lyonnais au début des années soixante :

« L'agglomération lyonnaise doit donc faire face non seulement à sa circulation interne, mais également à celle d'une région débordant de beaucoup le cadre départemental du Rhône, sans parler des trafics national et international sans cesse accrus. Onze routes nationales rayonnent autour de Lyon en direction de toutes les régions françaises :

(...) A ces onze routes nationales s'ajoutent d'ailleurs un certain nombre de Chemins Départementaux dont le trafic est loin d'être négligeable. Rappelons enfin dans le cadre européen que Lyon est traversée par la grande route de trafic international E 1 (Londres - Palerme) et est à l'origine des itinéraires E 13 (Lyon - Venise) et E 46 (Lyon -Genève).

(...) Cet accroissement de trafic aux sorties de Lyon ne constitue pas un plain récent. Si la guerre l'a interrompu, il faisait déjà l'objet des préoccupations des autorités bien avant celle-ci.

C'est en 1935 que prit corps un schéma d'ensemble destiné à adapter les voies existantes ou à en créer de nouvelles pour y faire face. Ce schéma n'a subi au cours de vingt ans que peu de modifications et est à l'heure actuelle près d'être complètement réalisé. Bien entendu il a été complété par suite de l'accroissement de la circulation et du développement de l'habitat à la périphérie de l'agglomération.

(...) Le département du Rhône dès 1928 avait entrepris la construction du boulevard de Ceinture à ses frais et c'est en 1935 que sur l'initiative notamment du Président Herriot, l'Etat, la Ville de Lyon et le département du Rhône, soucieux chacun de leur côté de faire face aux problèmes posés par l'accroissement de la circulation, décidèrent de coordonner leurs projets et d'en assurer ensemble la réalisation. Les projets furent ainsi fusionnés sous le nom de « Programme d'Aménagement Routier de la région Lyonnaise ». Les ingénieurs des ponts et chaussées furent chargés des études et des travaux. Il est à noter qu'une Commission Mixte Permanente d'Etudes composée de représentants du Conseil municipal et du Conseil Général suit attentivement l'élaboration des projets. (...) Commencés en 1938, les travaux furent pratiquement arrêtés par la guerre. Repris en 1946, ils sont maintenant en voie d'achèvement, suivant un schéma amélioré, sans doute, à la faveur de l'évolution de la technique et des idées, mais resté fondamentalement celui d'il y a vingt ans. »³⁹

Ainsi dans ce cas de figure, on pourrait en quelque sorte parler, comme cela a déjà été évoqué pour d'autres politiques sectorielles, d'un phénomène de « Path dependence » [27], les projets et les infrastructures existants influençant fortement et durablement les projets à venir. Mais à partir des années soixante, les projets et les programmes d'équipement de la région lyonnaise vont tenir le devant de la scène. De nombreux retards ont été pris et il faut aussi souligner qu'en 1957 des changements importants se produisent à la tête du système

³⁹ Ponts et Chaussées du Rhône et Association Technique de la Route, *L'aménagement routier dans l'agglomération Lyonnaise*, septembre 1961, Exposé présenté aux Journées Techniques de la Route de Lyon -Saint-Étienne, 12, 13 et 14 Octobre 1961, AML 1 C 700 380.

politico-administratif lyonnais avec l'arrivée simultanée d'un nouveau maire, Pradel remplace Herriot, d'un nouveau Président du Conseil Général, Carteron remplace Bonnevey, et d'un nouveau Préfet : Ricard remplace Massenet. « C'est ainsi que les trois têtes de la politique départementale furent renouvelées. Le changement était plus profond qu'il n'en avait l'air », [28, p. 7]. Le maire de Lyon reprend à son compte le développement de l'agglomération lyonnaise et considère que « son rôle de métropole économique, de centre routier, fluvial et ferroviaire, exige un effort considérable de modernisation. De grands travaux ont été exécutés ou sont en voie de réalisation dans les domaines les plus variés pour maintenir à Lyon, dans le monde moderne, la place qu'elle a toujours eue dans le passé » [29].

Encore une fois lors des réflexions sur les aménagements routiers et la régulation du trafic, se pose comme enjeu à Lyon, la question récurrente de la desserte de la banlieue à partir du centre, en lien avec celle du transit et des possibilités d'arrêt à Lyon, sur lesquelles se focalisent des intérêts économiques. Le Tunnel de Fourvière, et le Centre d'Échanges de Perrache, équipements majeurs de la période pradelienne, seront censés répondre à ces problèmes. Élaborés dès les années cinquante, ces projets d'équipement s'inscrivent dans le cadre des Plans de modernisation et d'équipement du territoire, mis en oeuvre pendant la planification française des années cinquante et soixante. L'impulsion de l'État, qui finance alors la moitié de ces réalisations, s'avère sur ce plan essentielle. L'expertise fournie principalement pas les ingénieurs des ponts et chaussées, qui confirmera leur notoriété européenne naissante en matière de construction de tunnels, attestera également de la prédominance technique des services étatiques. Pour les questions d'insertion urbaine et de réalisation du Centre d'Échanges de Perrache, au débouché du tunnel sur la Presqu'île lyonnaise, le recours à une expertise locale, fournie par les architectes du Cabinet d'architecture René Gagès s'avère néanmoins nécessaire.

La dynamique dans laquelle s'inscrivent ces deux grandes opérations avait aboutit à la formulation par les ingénieurs des ponts et chaussées de nombreux autres projets d'autoroutes urbaines. Avec des noms de codes numérotés de LY 1 jusqu'à LY 13, des tronçons d'autoroutes complétant l'historique boulevard de ceinture devaient ainsi quadriller la ville, reliant chaque grand équipement (grands ensembles, gares, zones d'activités économiques et industrielles, aéroport de Bron puis de Satolas, villes nouvelles, centres commerciaux, nouveau directionnel de la Part-Dieu, etc.) à tous les autres en quelques minutes de voiture. Si certaines parties de ces voies express furent construites, la majorité d'entre elles furent abandonnées à l'état de projet.

La plus chèrement défendue jusqu'aux années quatre-vingt par les ingénieurs des ponts et chaussées fut LY 2, sorte de périphérique à l'intérieur du périphérique, reliant la Part-Dieu au Centre d'Échange de Perrache, en passant par les centres d'échange du Fort Lamothe et du Fort Montluc, qui devaient être alors créés. Néanmoins les tractations déjà bien avancées avec les autorités militaires qui occupaient ces enceintes, ne purent aboutir, ces dernières ayant déjà cédé dix ans auparavant la caserne de la Part-Dieu pour la construction du centre directionnel. De ce point de vue, la situation lyonnaise ne constitue d'ailleurs pas une exception urbaine. L'observation des infrastructures contemporaines permet au contraire de constater que ces programmes autoroutiers ont été abandonnés dans de nombreuses villes, parfois en cours de réalisation. De sorte que « partout, les villes se retrouvent avec des autoroutes urbaines inachevées : dans telle manquent les radiales, dans telle autre l'achèvement d'un périphérique, dans telle autre enfin le gabarit initialement prévu » [30, p. 278].

4. CONCLUSION

Etant donné que la ville rassemble les activités économiques et sociales, avec la densité des déplacements urbains et les enjeux économiques et de mobilité qui y sont liés, on retrouve nécessairement des tensions dans la construction et dans le traitement de la question automobile par les pouvoirs urbains. Ce nouveau problème public va être révélateur à la fois d'enjeux techniques et politiques. Mais il faut aussi prendre en compte que l'automobile n'a pas toujours été perçue comme un problème en ville, elle est apparue aussi comme une solution, et les pouvoirs publics ont contribué à mettre en œuvre des solutions pour faciliter son usage et la circulation automobile. C'est ce que met notamment en avant, entre autres, Mathieu Flonneau dans ses travaux sur l'automobile à Paris⁴⁰. Ainsi dans la même perspective, on a vu qu'à Lyon, des ingénieurs, des élus, et des personnes issues du monde associatif ou industriel ont voulu faciliter l'usage et le développement économique et social de l'automobile. Enfin, sur cette longue période, pour les enjeux liés à la question automobile, on observe le passage des enjeux de circulation à ceux de déplacements urbains. La diffusion d'une expertise étatique permettant d'établir des plans de circulations dans les villes à partir de 1971⁴¹ puis l'inscription durable dans le paysage politico-administratif local de la démarche Plan de Déplacements Urbains à partir des années quatre-vingt vient conforter cette évolution. En soixante-dix ans, on serait passé de problèmes liés à la circulation routière touchant à l'automobile, à la ville centre avec comme cadre de résolution des problèmes publics, la municipalité et comme mode principal de résolution la construction d'infrastructures, à des enjeux en termes de déplacements urbains avec la prise en compte de l'intermodalité et de l'intercommunalité sous forme de partage de l'espace public [32]. Plus récemment, les changements d'appellation des directions des services techniques municipaux rejoignent ces tendances. Ainsi à Lyon en 2003, la Direction de la voirie devient direction des déplacements urbains.

REFERENCES

1. Flonneau, M. (2005). Paris et l'automobile, Un siècle de passion. Ed. Hachette. Paris.
2. Guillerme, A. et Barles, S. (2000). Gestion des congestions : *Seculum miserabile*. Annales des ponts et chaussées. N° 94, pages 4-12.
3. Barles S. (2006). De l'encombrement à la congestion ou la récurrence des problèmes de circulation urbaine, XIXe-XXe siècle. In Descat, S., Monin, E., Siret, D. (dir.). Le développement durable au regard de l'histoire urbaine. Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et du Paysage de Lille. Lille. Pages 129-143.
4. Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.) (2004). Dictionnaire des politiques publiques. Presses de Sciences Po. Paris.
5. Paris, D. et Stevens, J.-F. (2000). Lille et sa région urbaine, La bifurcation métropolitaine. Ed. L'Harmattan. Paris.
6. Demangeon, A. et Werquin, A.-C. (1988). Lille-Roubaix-Tourcoing, Les ingénieurs, l'Etat et les villes : le boulevard du XXe siècle. Annales de la Recherche Urbaine. N° 38, pages 86-94.
7. Thiollière, A. (1937). L'Aménagement routier de la Région Lyonnaise, comme œuvre commune de l'Etat et des collectivités locales. Technica. N° 49, pages 51-52.
8. Sancerly, M. (1962). L'autoroute, Voie de la prospérité et de l'unité européenne. Imprimerie Mont-Louis. Clermont-Ferrand.
9. Desportes, M. (1995). L'ère technique de la spatialité urbaine. Genèse et expérience des aménagements techniques et urbains, le cas des infrastructures routières 1900-1940. Thèse d'Urbanisme. Paris VIII, IFU.
10. Reverdy, G. (1998). Histoire des routes de France. Presses Universitaires de France. Paris.
11. Thoenig, J.-C. (1980). L'administration des routes et le pouvoir départemental. Ed. Cujas CNRS. Paris.
12. Dupuy, F. et Thoenig, J.-C. (1983). Sociologie de l'administration française. Ed. A. Colin. Paris.
13. Herriot, H. (1937). Introduction. Technica. N° 49, page 21.
14. Chalumeau, C. (1937). Les Grands Travaux de la Région Lyonnaise. Technica. N° 49, pages 22-23.
15. Saunier, P.-Y. (1999). Changing the city: urban international information and the Lyon municipality, 1900

⁴⁰ Voir notamment sur ce point la conclusion de son ouvrage [1, pp. 249-256].

⁴¹ Cf. Circulaire interministérielle n° 71.230 du 16 avril 1971 qui établit la procédure « plan de circulation » [31].

- 1940. Planning perspectives. N° 14, vol. 1, pages 19-48.
16. Payre, R. et Pollet, G. (2005). Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? . *Revue Française de Science Politique*. Vol. 55, n° 1, pages 133-154.
 17. Association Internationale Permanente des Congrès de la Route. (1970). AIPCR – PIARC 1909-1969. Presses des Etablissements Arac. Paris.
 18. Jouret, A. (1965). Lyon et le tunnel du Mont-Blanc. *Technica*. N° 309, pages 1-2.
 19. Gsell, P. (1950). Le problème de la circulation à Lyon. *Technica*. N° 138, pages 11-14.
 20. Massabo, L. (1970). La circulation et le stationnement à Nice. *Techniques et sciences municipales de l'eau*. 65ème année, vol. 1, pages 35-41.
 21. Massabo, L. (1968). La circulation et le stationnement à Nice. Exposé pour le compte du Service Circulation de la Ville de Nice. 88 pages.
 22. Mothe, M. (1958). La circulation dans les grandes villes. *Routes et circulation*. N° 6, pages 191-195.
 23. Facq, B. (2006). Les fondements statistiques de la science française des déplacements urbains, L'histoire des enquêtes ménages déplacements. Mémoire de DEA Politiques Publiques et gouvernements comparés. IEP de Lyon.
 24. Fédération Routière Internationale. (1964). *Circulation et transports dans les zones urbaines*. Paris. 280 pages.
 25. Conseil Général du Rhône. (1946). *Les grands travaux dans la région lyonnaise, Essai de mise au point d'après guerre*. Imprimerie nouvelle lyonnaise. 131 pages.
 26. Rérolles, J. (1949). *Aménagement routier de la région lyonnaise, Etat actuel des réalisations*. La Route. Pages 3-19.
 27. Palier, B. (2004). Path dependence. In Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po. Paris. Pages 318-326.
 28. Sauzay, L. (1998). *Louis Pradel, Maire de Lyon*. Éditions Lyonnaises d'Art et d'Histoire. Lyon.
 29. Pradel, L. (1964). Lyon, ville carrefour, face à l'avenir. *Arts et manufactures*. N° 138, page 3.
 30. Montès, C. (1992). *Système de transport et système économique en milieu urbain : réflexions sur l'aménagement de l'agglomération lyonnaise*. Thèse de géographie. Université Lyon 2.
 31. Faivre d'Arcier, B., Offner, J.-M. et Bieber, A. (1979). *Les plans de circulation : évolution d'une procédure technique*. Rapport de recherche. Ministère de l'Équipement et Institut de recherche sur les transports. Arcueil.
 32. Jouve, B. (2003). *Les politiques de déplacements urbains en Europe, L'innovation en question dans cinq villes européennes*. Ed. L'Harmattan. Paris.