

Le rôle de l'institution hospitalière dans l'urbanisation : le cas des Hospices civils de Lyon

par Anne-Sophie Cléménçon*

L'histoire des Hospices n'est pas seulement une histoire médicale, mais aussi, pour une grande part une histoire urbaine originale, un immense travail d'urbanisation mal connu du grand public. Une récente thèse en histoire de l'architecture et de l'urbanisme sur laquelle se fonde cette intervention met en lumière la politique urbaine que ce grand propriétaire foncier a appliqué à son principal domaine, la rive gauche du Rhône à Lyon et l'évo-

lution urbaine de celui-ci pendant un siècle et demi, de la Révolution à 1914. Les archives constituées au cours de sa formation, composées à la fois de textes et de plans, sont une source d'une exceptionnelle richesse, sans doute unique pour la connaissance des villes. Elles réunissent en un ensemble cohérent tous les renseignements concernant la constitution d'un territoire urbain.

Quatre options pour une politique urbaine

La politique urbaine des Hospices Civils de Lyon se décline autour de quatre grandes options : l'urbanisme volontaire ou l'adaptation à la demande, d'une part, la vente ou la location de leurs terrains, d'autre part. Cette dernière est l'une des caractéristiques les plus originales et les plus contestées de cette politique hospitalière puisque les baux peuvent se répartir entre trois et quatre-vingt dix-neuf ans, selon les périodes et l'objectif que se fixent les Hospices, et qu'ils peuvent contenir des contraintes très diverses pour le locataire de ces terrains.

L'urbanisme volontaire s'exerce de manière relativement ponctuelle sur tous les types de terrains, avec une préférence, toutefois, pour les terrains en vente plutôt qu'en location. En outre, elle varie beaucoup selon les périodes et tend à se développer à partir de 1885. Elle touche de nombreux aspects comme le découpage en lots des terrains à vendre, la régularisation du parcellaire sur les terrains loués, la réglementation du bâti et de l'aspect architectural... Pour chacun d'entre eux et selon les périodes, l'action des Hospices est menée plus ou moins loin. Les éléments les plus aboutis et les plus novateurs sont incontestablement l'invention de l'îlot à cour commune et la mise en place de baux à longue durée liés à l'histoire de ces îlots. Les Hospices ont ainsi créé un modèle urbain ingénieux, proposant une alternative au développe-

ment spontané de l'îlot courant. Suffisamment fort et souple à la fois, il est appliqué d'abord, à partir des années 1884-85, sur les terrains à vendre, puis étendu aux terrains loués et perdure jusqu'à aujourd'hui. De plus, avec le statut de la cour, il anticipe d'une quarantaine d'années les principes de la copropriété qui ne verront le jour que dans l'entre-deux-guerres. Quant aux baux à long terme, qui deviendront ensuite les baux emphytéotiques à 99 ans, ils vont se répandre au point de constituer l'un des piliers de la politique urbaine des Hospices au cours du XXe siècle et seront une source d'inspiration pour les pouvoirs publics.



Lyon, vue générale de la rive gauche du Rhône d'ouest en est.

* Anne-Sophie Cléménçon, historienne de l'architecture et de la ville contemporaine, est chargée de recherches au CNRS (UMR 5049). Elle est notamment l'auteur de "La fabrication de la ville ordinaire ; pour comprendre les processus d'élaboration des formes urbaines, l'exemple du domaine des Hospices Civils de Lyon. Lyon-Guillotière, rive gauche du Rhône, 1781-1914", thèse d'histoire de l'art soutenue le 19 novembre 1999 à l'Université Lumière-Lyon 2.

Une capacité d'adaptation à la demande

L'adaptation à la demande constitue la politique de base des Hospices. Elle s'exerce, elle aussi, sur les deux types de terrains avec une prédominance pour les terrains loués. Il serait donc faux de penser que l'urbanisme volontaire ne s'exerce que sur les terrains à vendre tandis que l'adaptation à la demande serait réservée aux locations. De nombreux observateurs ont émis le regret que les Hospices n'aient pas mis à la vente l'ensemble de leurs terrains assortis d'une politique exclusivement volontaire. En fait, la vente est le plus souvent liée à des besoins de financements et elle se fait sans "brader" le patrimoine des hospices, à la manière de n'importe quel propriétaire foncier, mais à une plus vaste échelle. Mais la politique conçue par les Hospices est plus diversifiée et repose en réalité sur l'équilibre entre les quatre options déjà mentionnées : gestion volontaire ou adaptée à la demande, terrains vendus ou loués. En outre, les deux solutions les plus critiquées, la location et l'adaptation à la demande, bien que mal connues, présentent des avantages certains qui sont complémentaires des autres.

La location est une dimension essentielle de la politique urbaine des Hospices. Le principal intérêt de louer une partie de leurs terrains au lieu de les vendre est de leur permettre de conserver leur patrimoine foncier. De plus, la location offre deux avantages majeurs, assez rares dans la gestion des villes. C'est un instrument d'une grande souplesse, qui donne la possibilité d'affiner une politique urbaine pour atteindre, pour ainsi dire, du "sur mesure". En effet, elle peut être modifiée au terme de chaque bail, ce qui permet à tout moment d'ouvrir une rue, de subdiviser une masse, d'implanter un bâtiment public. Cette qualité a été particulièrement précieuse au début de l'urbanisation. Le principe de location autorise aussi une gestion du foncier à très long terme, qu'il s'agisse d'anticiper pour mettre en place une stratégie précise ou simplement d'attendre que les terrains prennent de la valeur ou pour faire face aux mutations non prévisibles.

Une mise en valeur réaliste du patrimoine foncier

Toutefois, il est important de préciser que la location n'est pas seulement une solution d'attente, c'est aussi une politique de mise en valeur à part entière. Celle-ci s'exerce au ralenti et les résultats sont de qualité inégale mais les conséquences formelles, quelles qu'elles soient, sont parfois aussi durables que sur les terrains vendus. La démolition systématique du bâti pour livrer le terrain nu avant la vente n'est qu'un des cas de figure. Les limites de ce système ont déjà été évoquées. On ne peut attendre le même type de bâti sur des terrains vendus et sur des terrains loués, surtout à court ou moyen terme. En outre, si la location a constitué une dynamique dans les premières périodes, ensuite, elle s'est révélée mal adaptée et a progressivement généré un bâti précaire et dégradé. Le système en lui-même n'est pas en cause, mais il nécessite des ajustements continuels en fonction du stade de l'urbanisation. Les Hospices l'avaient compris dès l'origine, mais ce n'est que tardivement, au début du XXe siècle, qu'ils ont réussi à faire accepter d'autres formules, en particulier les baux à long terme assortis de contraintes constructives.

L'adaptation à la demande, qu'elle s'applique aux terrains loués ou vendus, ne signifie pas que les Hospices se contentent d'une position attentiste et ne prennent aucune décision. Ils ont une connaissance profonde des processus urbains sur lesquels ils se calquent soit en anticipant légèrement la demande, soit en y répondant d'une manière spécifique. Face aux propositions des acheteurs, des locataires ou des autres administrations, ils font des choix et, le cas échéant, prennent des engagements importants. C'est le cas, par exemple, pour le prolongement du damier de Morand dont la Mairie de Lyon prend l'initiative, mais qui n'aurait pas vu le jour sans l'accord des Hospices et les solutions qu'ils ont mises en œuvre. Il ne s'agit donc pas d'une politique statique mais en constante mutation, élaborée en étroite dialogue avec les réalités du terrain. L'hôpital fabrique de la forme urbaine à une échelle beaucoup plus importante que l'on ne l'imagine généralement. Les Hospices nous livrent ainsi la très grande connaissance qu'ils ont des processus d'élaboration des formes urbaines appliquée à un type de territoire encore mal connu bien que très répandu : la ville ordinaire.