Matthieu Pichon

Les géographes et l'action publique urbaine (1960-1992) : une politique de l'offre ?

Thèse de doctorat en géographie réalisée sous la direction d'Olivier Orain, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue le 15 avril 2024.

Comme l'écrivaient Christian Topalov et Bernard Lepetit, on peut trouver sous chaque « ville des savants […] deux registres distincts », l'un relevant du « projet cognitif » et l'autre du « projet pratique »[1] : ainsi, si la ville est une « catégorie de savoir » elle est aussi une « catégorie de l'action »[2] et suscite des discours et des pratiques qui visent non pas à l'analyser, mais à la transformer. Dans ce sens, elle peut devenir un problème public, faire l'objet de politiques spécifiques et mobiliser toute une série d'acteurs et de spécialistes (ingénieurs des ponts et chaussées, urbanistes, architectes…).

Dès lors, si l'on admet que les « exigences pratiques du temps »[3] peuvent influencer la construction des discours savants sur la ville, il n'est pas absurde de considérer qu'elles peuvent aussi conditionner ou influencer, au moins en partie, les développements d'une discipline scientifique et les choix et stratégies de ses praticiens. Autrement dit, cette double dimension de la ville interroge à la fois sur ce que les enjeux et problèmes urbains font aux disciplines tout comme sur la contribution que ces dernières apportent ou non à leur prise en charge ou leur résolution.

Ces questions ont été abordées par différents travaux qui analysent le développement, au contact ou à proximité de l'action publique urbaine, d'une « recherche urbaine » en sciences humaines et sociales, ou bien se focalisent sur une discipline en particulier — très souvent la sociologie. L'exemple le plus connu, car le plus souvent cité, est sans doute celui du *Contre l'État, les sociologues* de Michel Amiot (1986) qui revient, entre autres, sur l'ambivalence d'une sociologie urbaine des années 1960-1970, tout à la fois dépendante financièrement des contrats de recherche alloués par l'État planificateur et, *dans le même temps*, critique de l'action de ce dernier.

---

[1] Bernard Lepetit, Christian Topalov (sous la direction de), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, 2001, p. 7-8.
[2] Christian Topalov, « Présentation », *L'Année sociologique*, vol. 58, n°1, 2008, p. 9-17.
[3] Bernard Lepetit, Christian Topalov (sous la direction de), *La ville… op. cit.*, p. 8.

Dans la même perspective, Marie-Claire Robic identifiait « sous le propos cognitif » des géographes français « un problème politique ou pragmatique, […] la "question" de la ville »[4], mais regrettait que cela n'ait donné lieu qu'à peu d' « enquêtes », contrairement à la sociologie. Notre thèse s'est proposée d'être l'une de ces enquêtes : il s'est agi de comprendre comment la géographie française des années 1960 à 1990 s'était saisie du fait urbain, comment elle a ajouté sa voix au concert d'experts et de savants qui encourageaient la régulation et la maîtrise de la croissance urbaine, et comment elle a tenté de prendre une place dans la formation des urbanistes. L'ensemble des résultats s'appuie sur le dépouillement d'archives diverses ainsi que sur l'étude critique de corpus de textes savants. Ces matériaux ont été analysés à la fois de manière traditionnelle, qualitative et herméneutique, mais aussi et pour une bonne partie en ayant recours à des méthodes quantitatives.

Dire la ville en géographe : le champ de la géographie urbaine et ses discours ordinaires au prisme des enjeux de l'action publique urbaine

L'intérêt pour la ville et les questions urbaines est relativement ancien dans la géographie française. À partir de l'exploration quantitative de répertoires professionnels, la thèse a permis d'établir que cet intérêt a connu un regain dans le dernier quart du XX^e^ siècle, tant et si bien qu'il est devenu le champ de spécialisation dominant au sein de la discipline. Un autre résultat majeur tient au rapprochement progressif de la recherche géographique avec les enjeux d'action publique urbaine au cours de la seconde moitié du XX^e^ siècle. Pour l'appréhender, nous avons constitué un corpus comprenant l'ensemble des articles publiés entre 1960 et 2000 dans 11 des revues les plus importantes de la géographie française, ce qui a autorisé une analyse quantitative systématique de ce que nous appelons le « discours ordinaire » de la discipline, c'est-à-dire l'ensemble de la production scientifique telle qu'elle se donne à voir dans ce type de publication à échéance régulière, sans discrimination préalable des textes en fonction de leur importance, de leur caractère programmatique ou de leurs auteurs. L'analyse a ainsi permis d'identifier neuf grandes thématiques au sein du corpus, qui sont autant de sous-spécialités de la géographie urbaine dans son ensemble. L'une d'entre elles concerne des articles qui traitent d'enjeux liés notamment à l'aménagement urbain, les acteurs et pouvoirs locaux et les politiques urbaines. Il apparaît que cette sous-spécialisation thématique a acquis une

[4] Marie-Claire Robic, « La ville, objet ou problème ? La géographie urbaine en France (1890-1960)», *Sociétés contemporaines*, vol. 49-50, n°1, p. 107-138.

importance croissante au sein des publications et a connu une montée en puissance au cours des années 1970, pour devenir la focale majeure des textes de géographie urbaine de la fin du XXe siècle.

La géographie des années 1960 à 1990 s'est ainsi non seulement « urbanisée », mais elle s'est aussi montrée de plus en plus perméable aux enjeux posés par l'aménagement et le gouvernement des villes.

Des géographes face au « problème urbain » : la construction d'un objet scientifique et politique dans une « grande » décennie 1960

Cette dynamique est liée à plusieurs facteurs. Outre la remise à l'agenda public et politique de la question urbaine dans la seconde moitié du XXe siècle, des facteurs plus « internes » à la discipline ont aussi joué un rôle clé. Il nous semble en particulier que la décennie 1960 — entendue largement comme une « grande » décennie qui comprend aussi la fin des années 1950 et le début des années 1970 — a constitué une période de « problématisation » de la ville au sein de la géographie : face à la croissance urbaine et au renforcement d'un « État urbaniste »[5], un certain nombre de patrons de la discipline[6] ont proposé une lecture de la ville qui n'était pas uniquement savante mais aussi politique, considérant qu'il y avait là un « problème » à régler.

En effet, les années 1960 donnent à voir une discipline préoccupée. Préoccupée d'abord par la croissance urbaine et par ses conséquences, avec tout l'ensemble des enjeux concrets qu'elle pose en termes d'organisation des espaces urbains ou d'urbanisme. Préoccupée surtout par ce que représente cette urbanisation en matière de changement anthropologique. Il y a sur ce point chez une série de géographes tout un discours autour de l'« ampleur » de ce qui est désigné comme un « phénomène » (distingué du simple « fait urbain ») qui contribue à dépeindre le mouvement en cours sous les traits de la singularité et de l'extra-ordinaire. Au total, on sent poindre chez les géographes une forme d'inquiétude ambivalente : on ne condamne pas la ville ou l'urbanisation en soi, mais plutôt ses effets négatifs potentiels. Il y a là un « problème » à résoudre, qui n'est pas seulement un problème savant, mais aussi un enjeu

[5] Viviane Claude, *Faire la ville : les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Éditions Parenthèses, 2006, 253 p.
[6] Comme Pierre George, Jacqueline Beaujeu-Garnier, Philippe Pinchemel, Jean Labasse ou encore Michel Phlipponneau.

politique et social. Avec ces considérations, les géographes se montrent donc tout à fait perméables à la mise à l'agenda de la question urbaine comme objectif d'action publique, dans une période où l'État affirme son autorité sur ce domaine. Détracteurs du « laisser-faire », ils rejoignent logiquement les rangs de ceux qui affirment la nécessité d'une régulation et d'une maîtrise de l'urbanisation. Sur ce point, il n'y a pas une grande spécificité de la discipline, car cet impératif est largement partagé, dans le champ politico-administratif, dans le champ des professionnels de l'urbanisme ou, plus largement, dans diverses scènes réformatrices, comme le catholicisme social ou le monde des prospectivistes. Ce faisant, les géographes sont partie prenante d'une coalition de cause qui soutient la perspective régulatrice : si leur discours est perméable à ce qui se joue sur la scène publique, il contribue en retour à en valider les objectifs et les présupposés. Enfin, dans la mesure où cette régulation de l'urbanisation s'appuie sur l'idée d'une planification rationnelle, ils se retrouvent à penser et à affirmer que leur discipline pourrait y contribuer.

La confrontation au problème urbain engendre une autre préoccupation, d'ordre disciplinaire. Chez certains, il s'est agi de réinvestir et de qualifier le problème à partir des représentations et de l'*ethos* qu'ils héritent du paradigme « classique » de la géographie — c'est-à-dire, schématiquement, le paradigme qui a été façonné au tournant du XX^{e} siècle autour de Paul Vidal de la Blache et de ses successeurs. Pour l'essentiel, leur problème principal réside dans le risque que fait courir l'urbanisation contemporaine d'une rupture avec un ordre social et spatial porteur d'une plus grande « humanité » et d'un meilleur « équilibre ». Leur préoccupation est humaniste, et touche aussi aux modalités de déploiement de l'action publique urbaine. Leur soutien au principe d'une régulation n'empêche pas l'expression d'une critique qui vise principalement une certaine rationalité aménagiste et urbanistique — celle des ingénieurs et des économistes, perçue comme une représentation trop quantifiée, modélisée et abstraite de la réalité. On touche là au cœur de l'*ethos* classique de la discipline, qui valorise la concrétude et le rapport au « réel ». On comprend donc aussi que la dénonciation d'une certaine rationalité sert la promotion de la leur : le propos relève sans doute d'une conviction, mais il a aussi un intérêt stratégique.

Enfin, la dernière préoccupation que nous avons pu mettre au jour peut être qualifiée de « professionnelle ». Avec la sollicitation par le champ du pouvoir des sciences humaines et sociales pour guider l'œuvre planificatrice, y compris dans le domaine urbain, ainsi que

l'émergence d'une nouvelle « coalition » professionnelle de l'urbanisme[7] où celles-ci ont leur pleine place, un certain nombre de géographes ont manifestement eu un sens des opportunités. Face aux « équipes pluridisciplinaires » en train de se constituer dans différents organismes liés à l'action publique urbaine, leur principale préoccupation tenait à la crainte de voir la géographie être marginalisée par d'autres spécialistes. À cet égard, certains ont construit une rhétorique qui consistait à montrer que les géographes étaient finalement, du fait de leur *ethos*, très proches des urbanistes, et à justifier ainsi la légitimité de leur place au sein du champ urbanistique. En réinvestissant par ailleurs le geste de la « synthèse » — traditionnel pour une discipline qui s'est longtemps définie comme « science de synthèse » — ils ont aussi tenté de s'imposer comme les « chefs d'orchestre » de ces équipes — un rôle justement disputé par les urbanistes.

Les géographes face aux champs universitaire et professionnel de l'urbanisme : une histoire en actes

En dernier lieu, notre thèse s'est attachée à analyser le rôle de la géographie dans la formation des futurs praticiens et spécialistes de la ville et sa place dans le monde professionnel de l'urbanisme. L'ensemble constitue une histoire croisée de la discipline géographie et du champ de l'urbanisme, tant professionnel qu'universitaire.

Les années 1960 voient la montée progressive au sein de la géographie française d'une préoccupation à l'égard des débouchés, principalement à cause d'un rétrécissement de la voie professionnelle traditionnelle de la discipline — l'enseignement, secondaire notamment — et par la volonté, formulée par une partie des géographes, d'affirmer la « compétence sociale » de cette dernière à l'égard de l' « aménagement ». La géographie dite « professionnelle » (c'est-à-dire hors enseignement secondaire ou supérieur) en est encore à ses balbutiements et si quelques diplômés parviennent à avoir des postes, cela reste très rare et déterminé en dernière instance par l'existence d'un régime de professionnalisation assez paternaliste et mandarinal : ce sont les « patrons » qui, par leur capital académique et leur capital social accumulés, parviennent à « placer » des étudiants. Par ailleurs, sur la scène de l'emploi urbanistique, les géographes « professionnels » sont encore très marginaux, notamment dans les bureaux d'études qui

[7] Gilles Verpraet, *Les professionnels de l'urbanisme : socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Paris, Economica-Anthropos, 2005, 226 p.

émergent dans les années 1950-1960. En revanche, les patrons universitaires, quant à eux, sont plutôt présents dans les lieux où s'enseigne l'urbanisme (IUUP, Atelier Tony Garnier, etc.). Le paysage de la formation est encore très restreint, limité à quelques institutions, et encore beaucoup lié à la domination des architectes-urbanistes.

Ce paysage de l'enseignement de l'urbanisme éclate et se recompose sous les effets de Mai-1968 et de la mise en œuvre de la loi Faure relative aux universités. Une série de nouveaux instituts se créent, à Paris comme en province, qui forment le noyau d'un champ universitaire de l'aménagement-urbanisme en gestation, dont les géographes ne sont pas les principaux protagonistes. Cette nouvelle réalité suscite l'intérêt des ministères de l'Éducation nationale et de l'Équipement, qui contribuent à organiser ce champ. Ses défenseurs promeuvent une autonomie à l'égard des autres disciplines et obtiennent gain de cause avec la création en 1970 d'une section spécifique au Comité consultatif des universités, ancêtre de l'actuel CNU. Celle-ci ne vit qu'un an et le champ se trouve alors soumis à la tutelle institutionnelle de la géographie, jusqu'en 1992, pour tout ce qui concerne l'entrée et l'évolution dans la carrière des « urbanistes » universitaires. Si l'on compte assez peu de géographes parmi les étudiants des nouveaux instituts, en revanche les diplômés de géographie sont assez nombreux dans les structures et organismes nés du foisonnement institutionnel consécutif à la création du ministère de l'Équipement et au vote de la loi d'orientation foncière (LOF). Volontaires et appréciés par les responsables des « équipes pluridisciplinaires » d'urbanisme, ces géographes représentent la population dominante parmi les « géographes professionnels ». La professionnalisation de la discipline hors de l'enseignement est donc pour beaucoup tirée en avant par l'existence d'un marché de l'emploi lié à l'action publique urbaine.

En numérisant les offres et demandes d'emploi[8] parues dans la revue professionnelle *Diagonal*, nous avons tenté de recomposer ce qu'était le marché de l'emploi urbanistique des années 1970-1980. Schématiquement, sur ce dernier, les géographes font sans doute partie de la frange dominante des disciplines et spécialités dominées. Ce point de vue est relatif : il s'agit de situer la géographie par rapport aux positions occupées dans ce marché par les autres disciplines : ainsi, par exemple, le rapport entre le nombre d'offres d'emploi destinées aux géographes et le nombre de demandeurs issus de cette discipline est défavorable, mais il l'est relativement moins que pour d'autres spécialistes comme les sociologues. Dans les faits, la discipline a tout à fait eu sa place au sein du champ professionnel de l'urbanisme mais, à l'image

[8] Elles consignent les offres de multiples employeurs dans l'urbanisme et les études urbaines et les candidatures « spontanées » de professionnels qui proposent des résumés succincts de leur formation et de leur parcours.

de la plupart des sciences humaines et sociales, elle n'a pas accédé aux positions dominantes, qui restaient réservées aux architectes, ingénieurs et « urbanistes ». Par ailleurs, l'étude des *curricula* des géographes demandeurs d'emploi a permis d'apprécier qu'une bonne partie complétait sa formation, généralement dans les instituts d'urbanisme et d'aménagement.

À la fin des années 1980, l'enseignement n'est plus le « premier marché » d'emploi à l'issue des cursus de géographie, et les débouchés liés à l'organisation de l'espace, à l'aménagement et à l'urbanisme, représentent désormais l'une des voies principales de professionnalisation. Les formations de géographie s'adaptent aux évolutions des marchés de l'emploi, qui dépendent eux-mêmes des transformations de l'action publique urbaine et territoriale (décentralisation, transition d'un régime d'« aménagement » à un régime de « développement », etc.). La professionnalisation hors de l'enseignement s'est donc routinisée et normalisée. Elle suit désormais des voies plus « formelles » et institutionnalisées : l'époque d'un régime d'insertion dépendant du placement par les « patrons » a laissé la place à un régime plutôt fondé sur le capital scolaire, déterminé par l'obtention de diplômes spécifiques, par la réalisation de stages et par le rôle d'intermédiation qu'assument des associations d'anciens étudiants. Par ailleurs, il est assez frappant de constater que la géographie « professionnelle » a reconduit l'*ethos* hérité de l'âge « classique » de la discipline : employeurs comme praticiens valorisent le sens du concret, l'adaptabilité, le caractère généraliste et synthétique des géographes. Autant d'éléments qui sont moins des savoir-faire que des manières d'être.

Du point de vue du champ universitaire de l'aménagement-urbanisme, qui regroupe les instituts nés après 1968, les années 1980 sont des années de renouveau, qui succèdent à une période plus difficile autour de la fin des années 1970. Les débats au sein de ce champ foisonnent de nouveau, et l'enseignement de l'urbanisme doit encore se transformer au prisme des évolutions de l'action publique urbaine. D'une certaine manière, les années 1980 constituent pour le champ universitaire de l'aménagement-urbanisme une période de nouvelle offensive : sa structuration se solidifie, notamment grâce à la création de l'APERAU, qui constitue alors tout à la fois un *lobby* et une instance d'évaluation visant à assurer l'intégration et la défense du champ en tant que domaine d'activité autonome. L'autonomie du champ est finalement consacrée par l'obtention d'une section spécifique (24e) au sein du Conseil national des universités, en 1992. Le lien à la géographie reste toujours très prégnant mais les acteurs des instituts et autres formations en aménagement-urbanisme ont désormais beaucoup plus de pouvoir pour organiser et réguler l'entrée et l'évolution dans la carrière, notamment face à la propension de certains géographes à considérer le domaine comme une espèce d'annexe de leur

discipline. La création de la 24e section revêt un autre aspect important qui tient à ce qu'un nombre conséquent de géographes a fait le choix de quitter la section de géographie pour la rejoindre. S'il ne faut pas surinterpréter ce mouvement, et qu'il relève en partie de considérations stratégiques relatives à la carrière, il nous semble qu'il consacre aussi l'évolution « logique » d'une partie des acteurs de la discipline qui, plus ou moins tôt, ont affirmé leur volonté de s'impliquer dans les questions d'aménagement et d'urbanisme.

In fine, notre thèse souhaite contribuer à la fois à l'histoire des appréhensions savantes du fait urbain et à celle des professions liées à l'aménagement des villes. À partir du cas particulier de la géographie, elle souligne la porosité qui existe entre champ universitaire et champ de l'action, tant dans l'ordre du discours que dans celui des pratiques disciplinaires.