

DES « RÉFORMATEURS » AU CHEVET DU GRAND PARIS

A la fin des années 1950, le système de régulation social et politique du département de la Seine était arrivé à bout de souffle. Sa disparition était précipitée par la fin de la IV^e République, et la mise en place d'une planification d'Etat sur fond de réforme territoriale. Depuis le début des années 2000, cet héritage des années 1960 et des débuts de la V^e République semble à son tour toucher ses limites. Repenser l'héritage des « réformateurs » du département de la Seine de la fin du XIX^e siècle jusqu'aux lendemains de 1945 s'avère alors indispensable.

Par Emmanuel Bellanger¹,
historien, chercheur au CNRS

AVANT-PROPOS

À l'heure de la smart city, des fab-labs et de la construction à Paris du « plus grand incubateur du monde », les sciences humaines, l'histoire en particulier et plus encore l'histoire urbaine, éclairent la construction de la métropole du Grand Paris, ses racines et son actualité. Le succès rencontré par le cycle de colloques du collectif « Inventer le Grand Paris », rassemblé autour d'historiens et d'urbanistes, montre combien écrire l'histoire de la métropole est indispensable et fructueux. L'enjeu n'est ni intellectuel ni mémoriel, mais économique et social, dans le contexte métropolitain incertain qui est le nôtre, fruit de plus de deux siècles de croissance et de métamorphoses urbaines.

Dans cette histoire longue du Grand Paris, la « planification d'État » des années 1960 apparaît comme une exception. Elle a marqué une rupture profonde, laissant penser que les pouvoirs publics pouvaient, presque à eux seuls, penser et organiser l'avenir. Or, l'agglomération parisienne s'est largement construite à travers la mobilisation d'une « nébuleuse réformatrice » d'acteurs et dans un dialogue constant entre les institutions et la société civile. /Nicolas Buchoud

Le projet de fonder un « Grand Paris », plus solidaire et mieux intégré, est énoncé dès la Belle Époque et institutionnalisé durant l'entre-deux-guerres. Son territoire d'intervention s'étend essentiellement sur le département de la Seine, fondé sous la Révolution française. Composé de la capitale et des quatre-vingts communes la ceinturant, ce département, créé en 1790, est le plus petit de France et le plus peuplé. Il compte déjà plus d'un million d'habitants dans les années 1830 et plus deux millions, trente ans plus tard, sous le Second Empire². À lui seul, ce « territoire capitale » concentre plus de la moitié de la croissance urbaine française du XIX^e siècle.

1- Ce texte s'appuie sur plusieurs de ses contributions parues dans des ouvrages collectifs et des revues :

« Du socialisme au Grand Paris solidaire, Henri Sellier ou la passion des villes », *Histoire urbaine*, n° 37, 2013, p. 31-52 ;
« La traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, n° 74, 2013/2, p. 52-62 et « Le Grand Paris bienfaiteur et les dynamiques de coopérations Paris-banlieues sous la Troisième République », in Florence Bourillon, Annie Fourcaut (dir.), *Agrandir Paris 1860-1970*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2012, p. 289-308.

2- Sur ce même périmètre, on compte aujourd'hui plus de 6 millions d'habitants et un nombre de résidents temporaires (tourisme...) encore bien plus important.

Sous la Révolution, une majorité de parlementaires souhaite contenir l'influence de la plus puissante municipalité du royaume, un réduit jacobin rebelle, en l'enserrant d'un premier anneau de communes en voie d'urbanisation rapide, la Seine banlieue, et d'une seconde couronne hybride, la Seine-et-Oise, enclavée, sans centralité, à dominante rurale et avec pour capitale Versailles. Ce découpage anti-parisien va finalement se révéler profitable à la capitale en lui conférant le statut de « ville métropole ».

Avec l'avènement de l'ère industrielle, Paris, ses quartiers centraux et ses communes limitrophes, vivent en effet le passage d'un espace municipal morcelé à la mise en place d'une dynamique d'agglomération et de collaboration institutionnelle. Sous l'impulsion de la haute administration parisienne, des hauts fonctionnaires de la préfecture de la Seine et du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, la ville de Paris s'engage dans de vastes projets de transformations urbaines dont les retombées dépassent très largement le périmètre étroit de la ville lumière.

Vues de la banlieue, ces transformations sont synonymes d'annexions et d'empiétements : annexions de la petite banlieue en 1859 (Paris passe de 3 400 hectares à plus de 8 500 et gagne plus de 300 000 habitants),

annexion de la zone militaire en 1919 (nouvelle perte de plus 700 hectares pour les communes limitrophes de Paris), empiétements des cimetières parisiens extra-muros (plus de 300 hectares) ou encore emprises des hospices, des décharges à ciel ouvert, des usines de traitements des déchets urbains ou des terres d'épandages (plus de 5 000 hectares) sur lesquelles se déversent les eaux usées parisiennes. Dans le *Journal de Saint-Denis*, l'un des premiers titres de la presse suburbaine, ces emprises sont décrites sous les traits d'une entreprise de « colonisation » des communes de banlieue.

DÉPASSER LES CLIVAGES PARTISANS ET LES REPLIS « CLOCHERLESQUES »

La rupture entre la capitale et ses voisines n'est pourtant pas consommée. Paris et ses banlieues ont en commun le Conseil général de la Seine, une instance politique fondamentale de régulation, de pacification et de coopération où se nouent des compromis entre élus que tout oppose, socialistes, communistes, chrétiens-démocrates, conservateurs. Parallèlement, les maires de banlieue se rassemblent dans un puissant groupe de pression transpartisan créé en 1909 : l'Union des maires de la Seine (UMS), en charge de la défense des intérêts de leur cité.

Les préoccupations de l'Union des maires de la Seine rejoignent celles d'associations professionnelles, de groupements d'experts et de fondations caritatives qui soulignent l'importance de s'attaquer aux maux de la civilisation urbaine (vagues d'épidémies, insalubrité, surpeuplement, mortalité infantile...) qui se moquent des frontières administratives. Leur résorption incite les élus et les professionnels de la ville à promouvoir des politiques urbaines pensées à la bonne échelle : celle de l'agglomération parisienne, déjà très ségréguée et clivée.

Caricature de Charles Vernier représentant l'annexion des communes de la petite banlieue publiée dans *Le Charivari* du 6 novembre 1858.



Source : Nathale Monfai, « L'aménagement de Paris en 1860. Un projet controversé », in Florence Bourillon, Anne Fourcaut (dir.), *Agrandir Paris*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2012, p. 99-111.

Ensemble, au-delà des clivages partisans et des replis « clochermerlesques », de plus en plus d'élus, de hauts fonctionnaires, d'hygiénistes, d'ingénieurs, de philanthropes et d'hommes d'églises, prônent l'extension des réseaux de commodités urbaines et le désenclavement de la banlieue parisienne sur le modèle de la percée des canaux de Saint-Denis et de l'Ourcq au début du XIX^e siècle. Ils défendent la construction des ports, la densification du maillage des transports collectifs, l'élévation de nouveaux ponts, la diffusion du tout-à-l'égout, de l'électricité, du gaz, l'édification de logements ouvriers salubres – les habitations à bon marché (HBM), devenues HLM en 1950 – et la réalisation d'équipements scolaires et sanitaires qui contribuent à la pénétration de l'hygiène et à la diffusion de l'éducation civique et du progrès social. Toutes ces réalisations ont pour socle juridique les chartes communale et intercommunale de 1884 et 1890, pour socle financier la péréquation départementale qui permet aux banlieusards de bénéficier des richesses fiscales de la ville de Paris et pour ciment social une nébuleuse de réformateurs venus des collectivités territoriales, des grands corps de l'État et de la société civile. Ces réalisations sont nées de la recherche de compromis et de la volonté de décloisonner les frontières. Elles sont insufflées par une sociabilité édilitaire, celle de la III^e République, faite de banquets, de cérémonies protocolaires et de travaux en commissions qui contribuent à pacifier les mœurs politiques et à normaliser les relations.

LES RÉSEAUX RÉFORMATEURS DU GRAND PARIS

Des 1911, en réaction aux difficultés qui affectent la capitale et sa banlieue, sous-administrée, enclavée et en proie à l'insalubrité, une commission administrative d'extension de Paris est créée sur proposition de **Louis Dausset**, un ancien président de l'assemblée parisienne.

banlieues, elle n'en pose pas moins, dans son rapport final, le principe d'un « Grand Paris » régi, sur le modèle du Grand Berlin, par une « organisation administrative complète » reposant sur la puissance d'action du département de la Seine. Le rapport qu'elle publie en 1913 peut être considéré, à ce titre, comme la première expression d'un projet d'aménagement et d'organisation du Grand Paris³. Dans la période de transition politique des années 1910-1920, deux événements, deux catastrophes de portées radicalement différentes vont accélérer la coopération métropolitaine et le dépassement du patriotisme de clocher : l'inondation de 1910 et surtout, l'expérience de la guerre. Des élus locaux sont à l'avant-garde de l'intercommunalisation des politiques publiques et de

la mutualisation de leur coût fiscal. Le socialiste **Henri Sellier** est la figure de proue de ce mouvement. Des son élection au Conseil général en 1910, il collabore avec les hauts fonctionnaires de la préfecture de la Seine et tisse des alliances, souvent officieuses, avec ses adversaires politiques avec lesquels il s'unit dans le cadre feutré des commissions mixtes du conseil municipal de Paris et du Conseil général. Ses réseaux sont multiples :

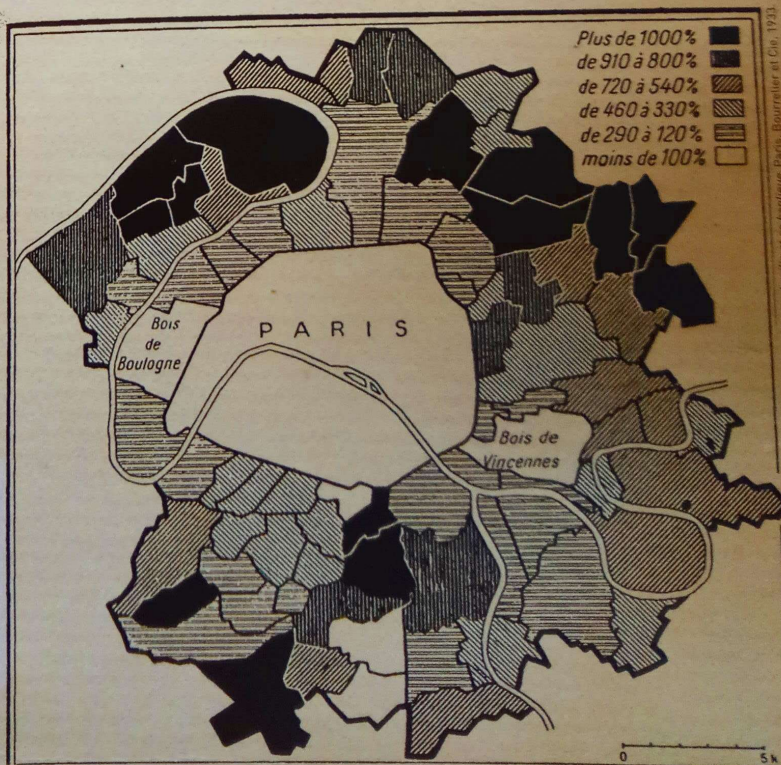
1. Le premier se structure autour de l'amicale des conseillers municipaux socialistes de banlieue, réunie depuis septembre 1915 et reconnue officiellement depuis janvier 1920 sous le titre fédérateur d'« Union » des municipalités socialistes suburbaines.
2. Le second est affilié à l'Union des maires de la Seine (UMS), cette influente association départementale d'élus, dont la plupart des adhérents cumulent des responsabilités politiques au titre de leurs mandats de conseiller général, de député, de sénateur et de membre du gouvernement.

3- Rapport de la Commission d'extension de Paris, par l'architecte voyer Louis Bonnier et l'historien archiviste Marcel Poète, 1913. Ce rapport est à l'origine du *Concours international pour l'extension de Paris et l'aménagement de la région parisienne* qui sera lancé après la Grande Guerre, en 1919.

« Ces réalisations sont nées de la recherche de compromis et de la volonté de décloisonner les frontières. Elles sont insufflées par une sociabilité édilitaire, celle de la III^e République, faite de banquets, de cérémonies protocolaires et de travaux en commissions qui contribuent à pacifier les mœurs politiques »

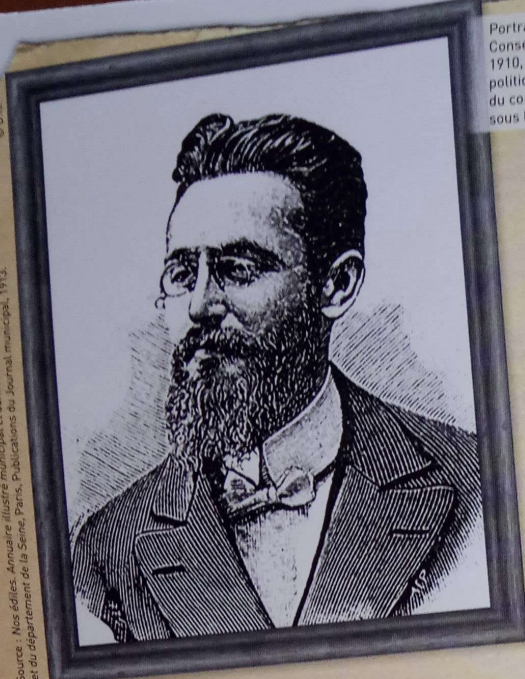
Cette instance a vocation, pour la première fois, à projeter en des termes politiques le devenir de l'agglomération parisienne dont le rayonnement est de plus en plus concurrencé par les autres capitales européennes. Conduite par **Louis Bonnier**, directeur des services de l'architecture, de la voirie et du plan de la préfecture de la Seine, elle est composée de plusieurs représentants du Musée social, fondé en 1894, autour duquel s'agrègent des experts et des administrateurs, professionnels ou élus. Si cette instance consultative, en ne se réunissant qu'à deux reprises entre 1911 et 1913, n'a pas donné lieu à une délibération politique attendue sur le sort des

Carte du géographe Albert Demangeon représentant l'augmentation de la population, entre 1876 et 1931, dans les communes de la proche banlieue formant avec Paris le département de la Seine.



Source : Albert Demangeon, *Paris. La ville et sa banlieue*, Paris, Bourasset et Cie, 1923.

© D. R. Source : Note éditoriale, Annuaire illustré municipal et administratif de la ville de Paris et du département de la Seine, Paris, Publications du Journal municipal, 1913.



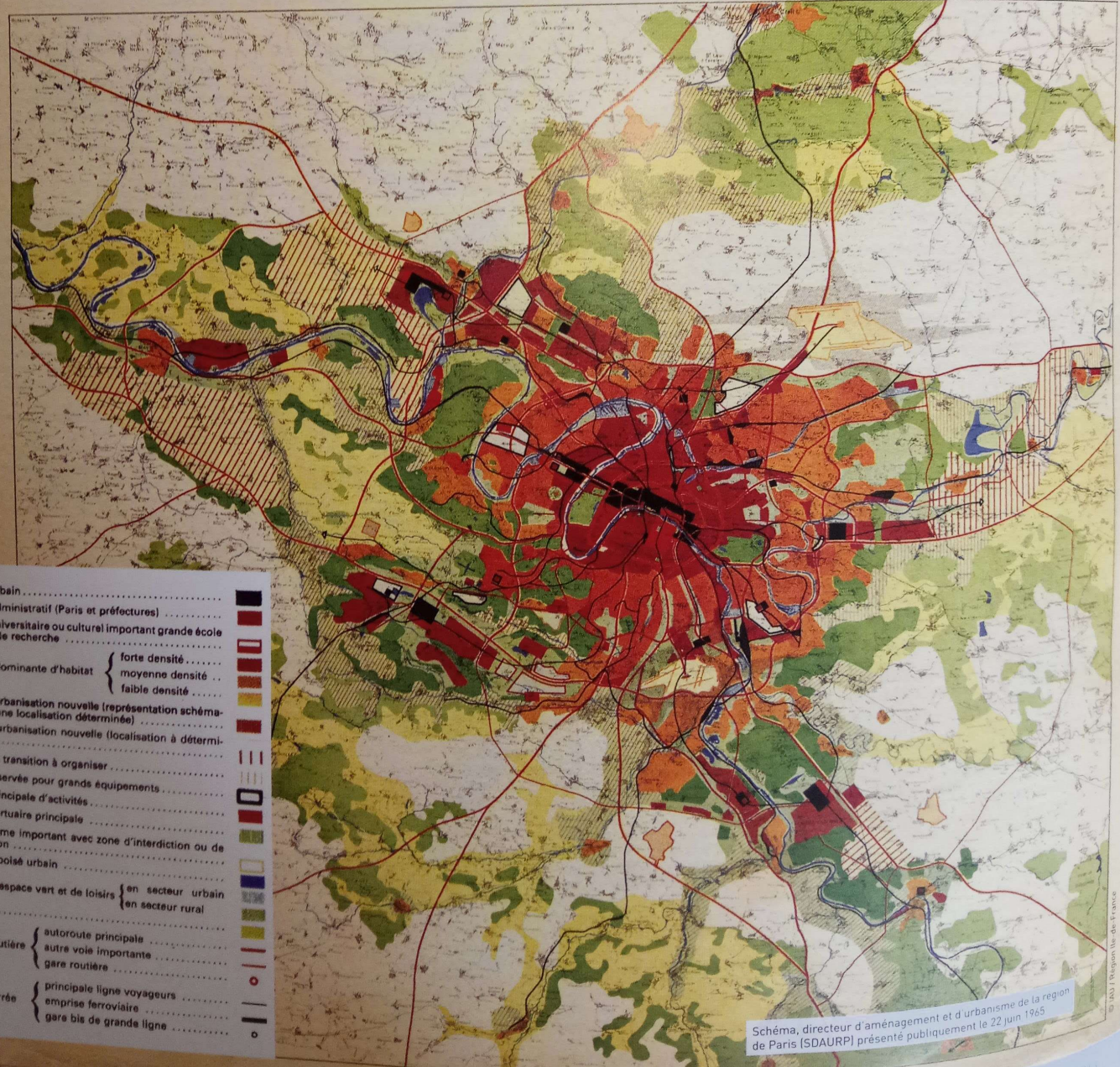
Portrait d'Henri Sellier au début des années 1910. Conseiller général du département de la Seine depuis 1910, Henri Sellier occupera plusieurs responsabilités politiques dont celle de maire de Suresnes, président du conseil général, sénateur et ministre de la Santé sous le Front populaire.

3. Le troisième est celui du mouvement des organismes d'HBM cristallisé autour des offices publics et de leur Fédération nationale, présidé depuis sa création en novembre 1921 par **Georges Risler**, président de la Section d'hygiène urbaine du Musée social et de l'Union des sociétés de crédit immobilier.

4. Le quatrième est celui des intellectuels et des professionnels de la réforme urbaine, dont le port d'attache gravite autour d'associations professionnelles et de lieux de formation inédits en France, à l'image de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Paris (IUUP) et de l'École nationale d'administration municipale (ENAM) qu'Henri Sellier a contribué à fonder en 1919 et 1922, affiliées à l'Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaines créé par arrêté préfectoral en 1917 et dirigé par **Marcel Poëte**, secrétaire de la commission du Vieux Paris.

LE PASSAGE AUX ACTES ET SES LIMITES

Sous la Belle Époque et jusqu'à la fin des années 1930, de grands services urbains uniques en France voient le jour. Ils sont le fruit d'une période marquée par le volontarisme politique des élus du Grand Paris. Des syndicats intercommunaux sont ainsi créés - une dizaine et les plus puissants du pays - autour de grands réseaux du gaz, des pompes funèbres, de l'eau et de l'électricité dont la gestion est unifiée à partir de 1931. Ces fondations trouvent leur raison d'être dans le rapport de force qui oppose les élus aux grands groupes industriels (Compagnie générale des eaux, Compagnie des eaux de la banlieue de Paris, compagnies d'électricité, Compagnie des pompes funèbres générales...) qui exercent un monopole de fait sans se soucier de l'intérêt général. Désormais, ils sont contraints de négocier leurs tarifs et d'étendre leurs réseaux à l'ensemble du territoire urbanisé. De nouvelles institutions départementales



- Centre urbain
- Centre administratif (Paris et préfectures)
- Centre universitaire ou culturel important grande école - centre de recherche
- Zone à dominante d'habitat
 - forte densité
 - moyenne densité
 - faible densité
- Zone d'urbanisation nouvelle (représentation schématique d'une localisation déterminée)
- Zone d'urbanisation nouvelle (localisation à déterminer)
- Zone de transition à organiser
- Zone réservée pour grands équipements
- Zone principale d'activités
- Zone portuaire principale
- Aérodrome important avec zone d'interdiction ou de restriction
- Espace boisé urbain
- Zone d'espace vert et de loisirs
 - en secteur urbain
 - en secteur rural
- Forêt
- Voie routière
 - autoroute principale
 - autre voie importante
 - gare routière
- Voie ferrée
 - principale ligne voyageurs
 - emprise ferroviaire
 - gare bis de grande ligne

Schéma, directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) présenté publiquement le 22 juin 1965

© 1965 | Région Île-de-France

sont également inventées, à l'image de l'Office départemental des habitations à bon marché créé en 1915 par Henri Sellier, à l'origine du développement des cités jardins en banlieue parisienne ou encore de la création du service interdépartemental d'assainissement de l'agglomération. La plupart de ces institutions de coopérations territoriales existent encore aujourd'hui. Elles ont pour nom le SIGEIF, le SIPPEREC, le SEDIF, le SIFUREP ou le SIAAP.

Face à la croissance urbaine qui pèse surtout à partir des années 1920 sur la grande banlieue, le périmètre d'intervention du Grand Paris, circonscrit au territoire du département de la Seine, ne correspond plus aux demandes sociales et à la réalité urbaine de l'agglomération parisienne. Le Grand Paris déborde largement sur les communes de la Seine-et-Oise, pourtant exclues de la solidarité de la capitale et des communes riches de la proche banlieue. Soumises à l'attractivité parisienne, mais le plus souvent dépourvues de patente, sous-équipées et sous-administrées, les cités de la grande banlieue sont confrontées à un étalement

" Aujourd'hui, le chantier institutionnel du Grand Paris et de sa gouvernance, qui suscite encore des résistances, semble ouvrir une nouvelle page dans l'histoire des relations Paris/banlieues "

urbain anarchique. Pour faire face à cette nouvelle donne suburbaine, un Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne est créé dès 1928. Son champ d'étude s'étend sur un cercle de 35 kilomètres de rayon autour de Notre-Dame, cadre d'élaboration du plan d'aménagement de la région parisienne présenté en 1934. Mais ses capacités d'intervention s'apparentent à une coquille vide, sans incarnation et sans moyen d'action. Dès l'entre-deux-guerres, le principal travers de cette planification régionale tient à l'absence de toute reconnaissance politique d'un « plus grand Paris », débordant les frontières initiales du département de la Seine et épousant celles de l'agglomération parisienne dans ses limites réelles et vécues.

Depuis le XIX^e siècle, les habitants de la grande banlieue sont les parents pauvres des politiques de périéquations. Ils doivent finalement attendre la V^e

République pour que soit imposé, dans les années 1960, un nouveau cadre d'intervention, la région, et de nouveaux principes de gouvernement, de planification et de redistribution des richesses fiscales. L'aménagement du territoire mobilise l'État et ses services comme jamais auparavant. Cette mobilisation va laisser une empreinte durable. Sous l'autorité du délégué général du district, Paul Delouvrier, la mise en place du SDAURP, le schéma de développement, d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965, et plus encore la réforme départementale de 1964, qui désunit la capitale de sa proche banlieue, marquent la fin du Grand Paris, tel qu'il fut fondé sous la III^e République : la « République des mairies ». 70 années de coopérations métropolitaines sont durablement mises à mal selon le dernier préfet du département la Seine, Maurice Doublet, qui déplore en 1966 la fin de cette « communauté de destin » qui rassemblait Parisiens et banlieusards.

Un autre choix était pourtant réclamé par une très large majorité d'élus représentant plus de 80 % de la représentation départementale. Le président du Conseil général, Georges Dardel, maire socialiste de Puteaux, défendait au nom de ses collègues un élargissement du périmètre d'action du département de la Seine aux villes agglomérées de la Seine-et-Oise. Les élus locaux du Grand Paris ne furent pas entendus par l'État. Sur un territoire régional aussi

étroit, le district ne pouvait supporter la concurrence d'un pouvoir d'agglomération, préfectoral et politique, aussi puissant. L'État gaullien ne pouvait pas non plus rester inerte face à la « menace » des élus communistes en passe de reconquérir, comme en 1936 et 1945, la présidence du Conseil général de la Seine. Au 1^{er} janvier 1968, jour d'entrée en application de la loi du 10 juillet 1964 qui met en place la nouvelle organisation départementale de l'Île-de-France, le pouvoir local est désormais divisé en quatre strates, municipale, intercommunale, départementale et régionale, chacune d'entre elles subdivisée en plusieurs niveaux hiérarchisés et concurrents.

L'émergence de l'entité politique parisienne en 1977 et la volonté politique d'affermir de nouvelles « consciences départementales » ont fini par gommer l'héritage du Grand Paris et de ses politiques de logement social, d'équipements et de transports. Dans

les années 1980, les territoires politiques parisiens et banlieusards sont même devenus irréconciliables selon certains. Un héritier de l'âge d'or du Grand Paris, Marc Ambroise-Rendu, descendant d'un conseiller général de la Seine, s'interroge ainsi en 1987 sur les effets néfastes du « divorce de 1968 » dans un supplément du journal *Le Monde* consacré aux 20 ans de l'Île-de-France⁴. Au même moment, dans le monde de l'architecture et de l'urbanisme, l'association 75021 publie le *Manifeste d'un grand Paris métropolitain* et, en 1983, Roland Castro et Michel Cantal-Dupart, à la tête de la mission Banlieue 89, réhabilitent le Grand Paris en projetant une profonde refondation de son paysage suburbain. Face à ces manifestations isolées, les pouvoirs publics préfèrent rester en retrait. En 1989, le premier ministre Michel Rocard laisse présager de nouveau l'inscription du Grand Paris à l'agenda politique, mais il suscite l'émoi des élus de la ville de Paris et de leurs homologues de banlieue, partisans, pour une majorité d'entre eux, du statu quo né de la loi de 1964. Le Grand Paris doit finalement attendre 2001 et l'élection de Bertrand Delanoë à la tête du conseil de Paris pour voir de nouveau les lignes politiques bouger et les oppositions à toute réforme de la gouvernance métropolitaine s'atténuer. L'adoption de la loi Maptam en 2014 marque la fin d'une césure longue de 50 ans dans l'histoire de la coopération métropolitaine. Pour ses promoteurs, l'enjeu est d'imposer un pouvoir d'agglomération qui n'est pas sans rappeler l'expérience politique et institutionnelle du Grand Paris sous la III^e République. Son histoire a été reléguée au profit d'une historiographie - si ce n'est d'une hagiographie - régionale, départementale et municipaliste visant à légitimer les pouvoirs locaux en place. Le Grand Paris, le territoire le plus riche de France, a toujours connu un sort particulier, dérogeant à la loi commune qui régit, depuis la Révolution française, les collectivités territoriales. Il a été incarné par une nébuleuse réformatrice d'acteurs qui a promu des politiques publiques innovantes, sans toutefois réussir à trouver un second souffle au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, le chantier institutionnel du Grand Paris et de sa gouvernance, qui suscite encore des résistances, semble ouvrir une nouvelle page dans l'histoire des relations Paris/banlieues. Une histoire toujours faite de passions et de compromis. ■

4 - « Et si Paris rencontrait ses voisins ? » Supplément « Les 20 ans de l'Île-de-France », *Le Monde*, 26 novembre 1987.



EMMANUEL BELLANGER

HISTORIEN, CHERCHEUR AU CNRS

Chercheur au CNRS, Emmanuel Bellanger coanime le pôle « *Les territoires de la ville contemporaine* » du Centre d'histoire sociale du XX^e siècle de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Ses travaux portent sur l'histoire des banlieues, des politiques urbaines et de la décentralisation. Il est l'auteur de plusieurs contributions sur le Grand Paris, la « *banlieue rouge* », les départements et les communes d'Île-de-France. Cet historien a observé sur la longue durée le monde des élus locaux et du personnel communal et s'est attaché à décrire la « *fabrique* » des politiques publiques locales de l'électricité, de l'assainissement,

des pompes funèbres ou du logement social. Membre du Labex Dynamite et corédacteur en chef de la revue *Métropolitiques*, Emmanuel Bellanger est l'un des organisateurs, depuis 2013, du colloque international « *Inventer le Grand Paris* » dont la troisième session se tiendra en décembre prochain, au Petit Palais.