

LES ZONAGES DANS LE PLAN D'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PARISIENNE (1934-1939)

[Beatriz Fernandez](#)

Société française d'histoire urbaine | « [Histoire urbaine](#) »

2019/2 n° 55 | pages 163 à 182

ISSN 1628-0482

ISBN 9782914350556

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-histoire-urbaine-2019-2-page-163.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Société française d'histoire urbaine.

© Société française d'histoire urbaine. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

BEATRIZ FERNANDEZ*

Les zonages dans le Plan d'aménagement de la région parisienne (1934-1939)

Le premier projet d'aménagement de la région parisienne (PARP) est présenté en 1934¹. C'est le Comité supérieur d'aménagement et d'organisation de la région parisienne (CSAORP), dépendant du ministère de l'Intérieur, qui charge l'architecte-urbaniste Henri Prost (1874-1959) de son élaboration². Le projet émane donc d'une demande étatique qui contraste fortement avec la longue tradition d'aménagement communal confirmée par la première loi française sur l'urbanisme, dite loi Cornudet³. Dans cette perspective, le plan d'urbanisme comme le zonage relèveraient des compétences communales.

Cependant, au début du xx^e siècle, la croissance démographique et l'urbanisation rapide interrogent les limites traditionnelles des villes. Paris, alors quatrième ville la plus grande du monde après New York, Londres et Tokyo⁴, a déjà largement dépassé son périmètre communal. Depuis les années 1910, des débats au sein du département de la Seine portent sur la nécessité de penser et de planifier globalement une agglomération parisienne qui dépasse aussi les limites départementales. Si dans d'autres métropoles, comme Londres ou Berlin, des gouvernements intercommunaux sont créés à cet effet, à Paris et à Madrid, capitales de pays

* EHESS Géographie-Cités UMR 8504

1. Une première version de cet article a été présentée au colloque « Zonages. Une histoire comparée des périmètres de protection, d'exclusion et de développement (xviii^e-xx^e siècles) », organisé par le Centre de recherches historiques (EHESS-CNRS), 16-17 mars 2017. L'auteur souhaite remercier les organisateurs et les participants pour leurs remarques qui ont enrichi le texte définitif.

2. Remi Baudouï, *À l'assaut de la région parisienne. Les conditions de naissance d'une politique d'aménagement régional, 1919-1945*, Paris, École d'architecture Paris-Villemin, 1990.

3. Jean-Pierre Gaudin, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Éditions du Champ Vallon, 1985.

4. Anthony Sutcliffe (sous la direction de), *Metropolis, 1890-1940*. Londres, Mansell, 1984.

très centralisés mais avec un pouvoir communal fort, c'est finalement l'État qui prend en charge, après de longs débats, l'aménagement de la région capitale⁵. Parallèlement, dans un contexte de forte croissance urbaine, le zonage est préconisé dans les congrès internationaux d'urbanisme comme l'un des outils essentiels pour maîtriser l'urbanisation et l'un des objectifs principaux du PARP⁶. Le zonage proposé par le PARP rencontre donc une forte opposition de la part des acteurs locaux et notamment des communes.

C'est dans le cadre de l'enquête publique menée en 1935⁷ que cette opposition se concrétise. L'opposition des communes au PARP ouvre ainsi un espace de compromis où certaines revendications des collectivités locales sont négociées. Celles qui concernent le zonage sont particulièrement prises en compte par les urbanistes et donnent lieu à des modifications importantes dans la version définitive du plan approuvée en 1939. Le zonage devient ainsi – et les rapports des services techniques du CSAORP montrent à quel point c'est inattendu⁸ – l'une des questions les plus marquantes de l'histoire du plan régional.

Dans un contexte d'intérêt croissant des sciences sociales pour les enjeux de la participation aux décisions publiques, cet article cherche à savoir dans quelle mesure l'opposition au zonage du PARP a permis une plus grande implication des collectivités locales dans une démarche d'aménagement étatique, habituellement perçue comme un processus technique strictement descendant.

Dans une première partie, nous analyserons les principaux enjeux du PARP et son dispositif de zonage. Nous approfondirons ensuite les oppositions dont le zonage fait l'objet, en nous intéressant aux acteurs qui s'y opposent et à leurs objections. Nous aborderons enfin les effets de l'enquête et les négociations ultérieures entre les services techniques du CSAORP et les communes concernées.

5. Beatriz Fernández, « Del límite de la urbanización al límite de lo urbano: la construcción política del territorio del Gran Paris y el Gran Madrid (1910-1939) », *Ciudades*, n° 19, 2016, p. 31-56.

6. Voir par exemple Susana Magri et Christian Topalov, « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925. Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, n° 28-3, 1987, p. 417-451 ; Franco Mancuso, *Las experiencias del zoning*. Barcelona, Gustavo Gili, 1980 ; Giorgio Piccinato, *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*, Rome, Officina, 1974.

7. Laurent Coudroy de Lille et Beatriz Fernández, « Entre enquête publique et consultation, le projet d'aménagement de la région parisienne de 1934 à 1937 », dans Isabelle Backouche, Nicolas Lyon-Caen, Nathalie Montel, Valérie Theis, Loïc Vadelorge et Charlotte Vorms (sous la direction de), *La ville est à nous ! Aménagement urbain et mobilisations sociales depuis le Moyen Âge*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018.

8. AN 19770911 /11-12-13.

Le zoning du PARP

LE PROJET D'AMÉNAGEMENT

Le projet d'aménagement de la région parisienne présenté en 1934 suit les objectifs fixés par Albert Sarraut, alors ministre de l'Intérieur, lors de la création du Comité supérieur d'aménagement de la région parisienne (CSAORP) en 1928⁹. Si le contexte a bien changé en l'espace de six ans, la crise économique ayant entraîné le ralentissement de la croissance urbaine rapide des années 1920, les objectifs du gouvernement central pour la capitale restent essentiellement les mêmes. Il s'agit, d'une part, de structurer une métropole parisienne marquée par le développement anarchique des lotissements défectueux¹⁰ et, d'autre part, de limiter le poids de la capitale afin de rééquilibrer le territoire national. Comme le note le président du CSAORP, Louis Dausset, dans son introduction au PARP : « Il ne s'agissait plus de préparer de nouveaux réservoirs d'agglomération ; il fallait avant tout mettre un peu d'ordre dans le chaos actuel. L'essentiel était désormais d'organiser le grand Paris et non l'étendre davantage. »¹¹

Le PARP vise ainsi deux questions générales. D'une part, il tente de limiter l'extension urbaine et notamment la dispersion. Afin de réserver de futurs espaces libres et de préserver le caractère rural de la zone la plus éloignée, le projet propose de concentrer la croissance autour des noyaux et des centres urbains existants, et d'interdire les lotissements dans des zones éloignées et mal connectées. D'autre part, le PARP veut prévenir la construction de nouvelles industries. Si en 1928, Sarraut perçoit l'industrie comme l'une des causes principales de la surpopulation de la région parisienne et comme un problème de salubrité¹², six ans plus tard, de nouveaux enjeux se superposent. La concentration industrielle de la région parisienne représente aussi un danger du point de vue de la défense nationale¹³.

Dans ce contexte, le zonage est considéré comme l'outil fondamental pour rationaliser la croissance et éviter la concentration industrielle.

9. Voir également Françoise Blum, Michel Dreyfus, Annie Fourcaut, Patrick Kamoun (sous la direction de) *Vie sociale, « Le social et l'urbain. Autour de l'année 1928 »*, n°3-4, 1999.

10. Annie Fourcaut, *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Grâne, Créaphis, 2000.

11. AN F2 2952, *Projet d'aménagement de la région parisienne*, in folio, 1935, p. 1.

12. Compte-rendu de la séance inaugurale du CSAORP, 19 juin 1928 et discours de M. Albert Sarraut, fonds Prost, HP ARC2-26, Académie d'architecture/Cité de l'architecture et du patrimoine/Archives d'architecture du XX^e siècle.

13. Efi Markou et Catherine Rhein, *Tissu industriel, planification spatiale des activités économiques et rapports sociopolitiques dans la métropole parisienne (1920-1950)*. Paris, METLTM-DGUHC, 2005.

L'équipe d'Henri Prost a réalisé une « Étude sur le *zoning* » en 1934, où le *zoning* est défini « comme une réglementation, suivant certaines distinctions de zones, de la densité des constructions et de leur usage, dans le but de répartir de la façon la plus rationnelle une population sur un territoire urbain donné »¹⁴. L'utilisation du zonage s'inscrit dans une histoire longue en France et les plans communaux issus de la loi Cornudet le mettaient également en place à l'époque¹⁵. Cependant, son application dans un plan d'aménagement à l'échelle régionale comme le PARP est tout à fait nouvelle. Pour en légitimer la pratique, les urbanistes s'appuient sur des expériences internationales, notamment le Plan régional de New York de 1929, qui constitue alors un modèle international. L'utilisation du terme *zoning*, qui est privilégiée tout au long de l'étude, n'est pas anodine. Les urbanistes souhaitent marquer une rupture avec les pratiques traditionnelles de zonage menées en France.

En se fondant, comme le Plan régional de New York, sur des méthodes scientifiques avec l'utilisation de statistiques et d'une cartographie précise, l'« Étude sur le *zoning* » analyse la répartition spatiale des usages, les densités de population et l'utilisation du sol en région parisienne. Le document porte également sur les règlements de constructions en vigueur dans les différentes communes de la région parisienne (hauteur des bâtiments, relation entre gabarits et largeur des voies, etc.). L'objectif est ainsi de relier le projet à la réalité du terrain. Informé par l'existant, le dispositif de *zoning* est présenté par les urbanistes comme « une modélisation légitime du futur »¹⁶ de la métropole. Comme on le verra, cette légitimité est pourtant remise en question lors de l'enquête publique.

En tenant compte à la fois de la densité de population, de la densité du bâti et de sa hauteur, l'« Étude sur le *zoning* » distingue quatre zones différentes en région parisienne. La première, très dense, est constituée par les communes les plus proches de Paris, dont la densité, la hauteur du bâti et les règlements de construction en vigueur sont très similaires au cas parisien. La deuxième zone est formée par les communes suburbaines les plus denses, où les habitations collectives dominent, alors que dans la troisième zone, c'est l'habitat individuel qui est majoritaire. Enfin, la zone la plus éloignée maintient encore un caractère nettement rural¹⁷.

14. Archives de Paris (AD75) DREIF 1934W2, « Étude sur le *zoning* », p. 1.

15. Viviane Claude, *Les projets d'aménagement, d'extension et d'embellissement (1919-1940). Sources et questions*, Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1990.

16. Jean-Pierre Gaudin, *L'avenir en plan, op. cit.*, p. 66.

17. « Étude sur le *zoning* », *op. cit.*, p. 43.

En conséquence, le PARP propose de diviser les communes de la région parisienne en quatre classes qui, reportées sur la carte régionale, font apparaître un ensemble d'anneaux irréguliers autour de Paris rappelant l'organisation plutôt concentrique de la métropole. Ces ceintures sont celles d'une décroissance des densités, de l'occupation du sol et de la hauteur des bâtiments du centre vers la périphérie, jusqu'à la zone rurale.

CIRCULATION ET ADAPTATION DE MODÈLES INTERNATIONAUX

Ce type de dispositif n'est pas nouveau. Il semble présenter de fortes similitudes avec, d'une part, les techniques de zonage (*Bauzonen System*) pratiquées dans les villes allemandes depuis la fin du XIX^e siècle¹⁸ et, d'autre part, avec le zonage régional proposé par le Plan régional de New York.

En effet, au cours des premières décennies du XX^e siècle, les dispositifs permettant de maîtriser globalement l'urbanisation (zonage, systèmes de parcs) sont au centre du débat international sur la question urbaine. Depuis les années 1910, les urbanistes français s'intéressent au zonage et particulièrement aux méthodes allemandes. Celles-ci sont diffusées en France grâce aux manuels d'urbanisme (Stübben, Eberstadt, etc.) de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, mais aussi grâce aux visites et conférences des professionnels allemands¹⁹. Si ces échanges se raréfient après la Première Guerre mondiale, certains urbanistes français comme Léon Jaussely, Alfred Agache ou Henri Prost²⁰ ont largement contribué à la diffusion de ces méthodes de *zoning* à travers leurs projets et leurs écrits²¹. Mais si les dispositifs de zonage des villes allemandes adoptent un critère de densités décroissantes et proposent un système de règlements de construction (régulant l'occupation du sol, les hauteurs et les typologies du bâti) similaires à ceux du PARP, on retrouve une différence d'échelle : à

18. Franco Mancuso, *Las experiencias del zoning*, op cit. ; Giorgio Piccinato, *La costruzione dell'urbanistica*, op cit.

19. Joseph Stübben donne par exemple une conférence sur le zonage à la Section d'hygiène du Musée social en 1914 ; voir « Section d'hygiène urbaine et rurale et de prévoyance sociale du Musée social. Procès-verbaux des séances 1914-1916 », Le Musée social. *Mémoires et documents*, juillet-août 1921.

20. Léon Jaussely, « Rapport sur l'urbanisme. Spécialisation des quartiers », Travaux préparatoires du Congrès général du génie civil, session nationale, mars 1918, Paris, 1918, p. 206-214. Fonds Prost. C-13-02. C-14-02, Académie d'architecture/Cité de l'architecture et du patrimoine/Archives d'architecture du XX^e siècle.

21. Beatriz Fernández, « Transfers and exchanges : the role of Léon Jaussely from a transnational perspective » in *Planning Perspectives*, 2017 [consultable en ligne : DOI : 10.1080/02665433.2017.1350875].



*Figure 1 : Projet d'aménagement de la région parisienne (PARP).
Utilisation du sol et règlements de construction par communes, 1934, AN-F-2-4205.
Classement des communes par couleurs: en violet, classe A (26 communes);
en orange, classe B (49 communes); en rose, classe C (178 communes);
en jaune, classe D (403 communes).*

l'exception peut-être du concours du Grand Berlin de 1910, en Allemagne le zonage est appliqué à l'échelle communale²².

En revanche, le PARP concerne 657 communes réparties sur quatre départements différents (Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise et Oise). Par son échelle, il se rapproche davantage du Plan régional de New York de 1929, qui semble avoir été plus souple dans ses orientations. En effet, une distinction est opérée entre le *zoning* « régional » qu'il propose, visant à définir globalement l'utilisation du sol, et le *zoning* « local », comprenant les questions de détail et les règlements, dont les communes sont chargées.

*« The Regional Plan is intended to be nothing more than a guide to local authorities for each municipal area in the preparation of definite city, park and zoning plans. These local plans when prepared will probably agree with the Regional Plan as to the adaptability of the land assigned to different uses – but will define the actual size and physical boundaries zoned. »*²³

Cette distinction entre les compétences de la planification locale et celles de la planification régionale est visible dans le mémoire du PARP, qui stipule que les communes seront chargées du zonage de détail. Cependant, le plan propose finalement un dispositif assez rigide et détaillé qui semble laisser peu de marge de manœuvre aux communes.

LE DISPOSITIF DE ZONING DU PARP EN DÉTAIL

Afin de spatialiser le modèle de densités décroissantes, le PARP classe les communes en quatre catégories différentes et fixe des règlements de construction pour chacune de ces classes, limitant l'occupation maximale des parcelles, la hauteur des gabarits, etc. Si ces règlements sont, comme le montre l'« Étude sur le *zoning* », largement fondés sur la réglementation en vigueur dans les communes de la région parisienne, l'enquête publique met en évidence des écarts importants avec la réalité fine du terrain.

Afin d'éviter l'étalement urbain et l'apparition de nouveaux lotissements, ce dispositif général de zonage à l'échelle régionale est doublé à l'échelle locale. Le PARP délimite au sein de chaque commune un « périmètre d'agglomération » englobant les noyaux existants et une zone d'extension qui est, comme le soulignent les auteurs du plan, assez

22. Giorgio Piccinato, *La costruzione dell'urbanistica...*, op cit.

23. Committee on the Regional Plan of New York and its environs, *Regional Plan of New York and its environs*, vol I. Philadelphia, WM. F. Fell Co Printers, 1929, p. 321.

réduite, car l'objectif général est de contenir la croissance de la région parisienne²⁴. Le reste du territoire communal constitue une « zone non affectée » (on dirait aujourd'hui non urbanisable), réservée en principe aux usages agricoles et à l'exploitation rurale, mais le CSAORP peut exceptionnellement y autoriser certains usages comme celui des cités-jardins.

Figure 2 : Tableau récapitulatif détaillant le dispositif de zonage du PARP (1935).

PARP 1935	Territoire communal				
	Périmètre d'agglomération (« zone urbanisable »)				Zone « non urbanisable »
	Zone hab. collectives	Zones hab. indiv.	Zones ind.	Zones mixtes	Zones non affectées
Classe A	X	X	X	X	
Classe B	X	X	X		X
Classe C	X	X	X		X
Classe D		X	X		X

Source : élaboration de l'auteur.

Enfin, à l'intérieur du « périmètre d'agglomération » de chaque commune, le PARP régule l'utilisation du sol en établissant une division par zones au 1/10 000^e, c'est-à-dire de manière assez précise. Si les catégories proposées (zones d'habitat collectif, zones d'habitat individuel et zones industrielles) sont celles des PAEE de l'époque, les usages autorisés dans chaque catégorie sont pourtant fortement limités (Fig. 3). Le PARP propose donc une spécialisation fonctionnelle assez forte. Les zones mixtes d'habitat et d'industrie « qu'il n'est pas toujours possible d'éviter »²⁵ sont autorisées seulement dans les communes les plus denses et proches de Paris où, d'après l'« Étude sur le zoning », ces deux usages sont entremêlés. Paradoxalement, ces zones mixtes ne sont pas autorisées dans les communes classées C ou D dans lesquelles la petite industrie et les ateliers sont de fait mélangés à l'habitat et où les zones industrielles ne sont pas non plus autorisées.

24. « Le plan régional et l'utilisation du sol », *Urbanisme*, n° 41, 1935-1936, p. 18.

25. AD75, DREF 1934W2, *Projet d'aménagement de la région parisienne. Mémoire*. Paris, 1935.

Figure 3 : Tableau récapitulatif des usages autorisés dans chaque zone (1935).

PARP 1935	Usages autorisés dans chaque zone			
	Usage hab. collectives	Usage hab. indiv.	Usage industriel	Usage commercial
Zone hab. collective	X			X
Zone hab. indiv.		X		
Zone industrielle			X	
Zone mixte	X		X	X

Source : élaboration de l'auteur.

Le double dispositif de *zoning* proposé par le PARP témoigne d'un élargissement des compétences classiques de l'aménagement régional qui ne sera pas sans conséquence. S'il est le premier à cette échelle en France, les objectifs et les instruments des plans régionaux sont bien établis à l'international, notamment par les urbanistes anglais et états-uniens. En effet, Thomas Adams, le directeur du Plan régional de New York, définit en 1919 le plan régional comme « *a skeleton and tentative plan of a region within which there is comprised a series of municipal units in juxtaposition to one another, and having overlapping and interrelated problems* »²⁶. L'articulation nécessaire entre le plan régional et le plan communal ou local est donc prise en compte. En revanche, le PARP tente de contrôler non seulement l'utilisation du sol, imposant des restrictions au droit de lotir, mais aussi les densités et les conditions du bâti à une échelle très fine, prenant ainsi en charge des compétences historiques de l'aménagement communal.

Dans un sens, le PARP suit les méthodes et produit le même type de documents que le Plan régional de New York, qui incorpore aussi des cartes assez précises indiquant les usages prévus.

Cependant, alors que dans le cas newyorkais il est signalé à plusieurs reprises que « *the plan is not to betaken as indicating the precise position, alignment or boundary of the various proposals* »²⁷, aucune mention de ce type n'est faite dans le document du PARP soumis à l'enquête en 1935. C'est seulement à partir de la forte opposition locale que les urbanistes insistent sur le fait que les cartes les plus détaillées étaient en fait indicatives²⁸. Ces

26. Thomas Adams, « Regional and Town Planning », *Proceedings of the 11th National Conference on City Planning*, 77-102, Boston, University Press, 1920, p. 78.

27. Committee on the Regional Plan of New York..., *op. cit.*, p. 24.

28. « Le plan régional... », *op. cit.*, p. 20.



Figure 4: *Committee on the Regional Plan of New York and its environs.*
 Regional Plan of New York and its environs,
 vol I. Philadelphia, WM. F. Fell Co Printers, 1929, p. 70.

remarques sont d'ailleurs visibles dans le mémoire de la version définitive du plan approuvée en 1939.

Par ailleurs, les acteurs chargés du plan régional parisien et newyorkais ne sont en aucun cas les mêmes, ce qui a pu conduire à une réception différente du document d'urbanisme et permet d'interroger le transfert d'outils urbanistiques dans différents contextes. À New York, c'est en effet une institution privée sans aucune compétence qui élabore le plan régional²⁹. Celui-ci est donc envisagé comme une proposition d'ensemble qui, pour être mise en œuvre, devra être adopté par les institutions en charge, c'est-à-dire les gouvernements locaux. En revanche, dans le cas parisien, c'est le CSAORP, organisme rattaché au ministère de l'Intérieur qui est chargé du plan régional. Si la composition du CSAORP montre le poids des élus locaux, le PARP pose la question de la distribution des compétences en matière d'aménagement entre les différents niveaux de l'administration et celle des modalités de l'action publique. Le zonage du PARP nous semble ainsi témoigner de la volonté de l'État français de prendre en charge l'aménagement de la région capitale, qui est considéré comme une question d'intérêt national.

Les enjeux de la participation : l'opposition locale au PARP

Toutefois, le modèle proposé par le PARP contraste fortement avec les visions que les différents acteurs locaux portent sur le développement de leur propre territoire. Le zonage proposé interroge non seulement les droits des propriétaires ou la localisation des activités économiques, mais aussi une compétence historiquement communale : la régulation des usages du sol. Ce dispositif de *zoning* détaillé et assez strict va être ainsi globalement contesté. C'est dans le cadre de l'enquête publique que l'opposition au PARP se concrétise. Afin de comprendre la portée des objections et leurs conséquences, il est nécessaire d'entrer dans le détail du dispositif de consultation.

UN DISPOSITIF DE CONSULTATION HISTORIQUE PORTANT SUR UN OBJET NOUVEAU

La loi du 14 mai 1932 qui établit l'utilité publique du PARP précise qu'avant d'être approuvé, le projet doit être soumis à une enquête

29. David A. Johnson, *Planning the great metropolis. The 1929 Regional Plan of New York and its environs*, Londres, Taylor Francis, 1996.

publique à travers toute la région. Cette procédure administrative n'est pas nouvelle. Elle s'inscrit dans la tradition française d'enquêtes d'utilité publique instaurées par la Monarchie de Juillet³⁰ qui trouve ses prémices dans les enquêtes de *commodo et incommodo* menées depuis l'Ancien régime³¹. Dans les années 1930, ce type de procédure est donc bien établi³² et la nécessité de mener une enquête publique préalable au projet régional n'est pas contestée. En effet, son principe ne suscite aucun débat ni à la Chambre ni au Sénat, tandis que de nombreux autres articles de la loi sur l'aménagement de la région parisienne font l'objet de discussions importantes³³.

Mais qu'entend-on par « enquête publique » et comment se matérialise-t-elle dans le cas du PARP ? Car si ce dispositif visant à informer le public du projet et lui permettre d'y réagir n'est pas nouveau, l'enquête du PARP est inédite tout d'abord par son ampleur. Elle concerne 6 302 000 habitants, répartis dans 657 communes, ce qui représente quasiment 15 % de la population française³⁴. Le précédent le plus évident, autant par son ampleur territoriale que par son caractère métropolitain, est celui de la consultation des habitants dans le cadre de l'annexion de la petite banlieue parisienne en 1859, qui ne concernait pourtant que 29 communes³⁵. Par ailleurs, l'enquête du PARP semble également novatrice par la complexité de ses enjeux puisqu'elle s'étend, comme de nombreux observateurs de l'époque le soulignent, à toutes les questions « d'urbanisme » (routes, zonage, protection de sites, réserves pour des espaces libres, etc.), soit des questions très diverses par leur nature et par leur échelle.

S'inscrivant dans la tradition française, l'enquête du PARP vise à informer les autorités en charge, qui peuvent entendre les oppositions tout en conservant leur pouvoir décisionnel quel que soit le résultat. Dans le cas du PARP, les acteurs locaux et notamment les communes se

30. Frédéric Graber, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2016/3, n° 63-3), p. 31-63.

31. Frédéric Graber, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIII^e siècle », *Participations*, 2012/2, n° 3, p. 93-117.

32. La loi du 14 mars 1919 dite loi Cornudet dans son article 7 obligeait à soumettre les « plans et programmes » d'aménagement à l'examen du conseil municipal et aux commissions *ad hoc*, mais aussi à « une enquête dans les conditions de l'ordonnance du 22 août 1835 » (*Journal officiel* du 15 mars 1919).

33. *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Sénat, 23 mars 1932, p. 435.

34. René Huméry, « 10 cartes démographiques et statistiques de la région parisienne », *Journal de la société statistique de Paris*, t. 76, 1935, p. 219-232.

35. Nathalie Montel (sous la direction de), *Faire le Grand Paris. Avis des habitants consultés en 1859*. Rennes, PUR, 2012.

sont pourtant saisis de l'espace de négociation ouvert par l'enquête pour s'opposer fortement au projet. Dépassant donc la formalité procédurale, cette démarche participative permet de cristalliser des oppositions importantes sur des sujets nouveaux, non anticipés par les cadres habituels du droit administratif issu du XIX^e siècle. L'enquête met en évidence non seulement une multiplicité d'intérêts particuliers (propriétaires, industriels, etc.), mais aussi l'existence de plusieurs niveaux d'intérêt général, du plus local au national, qui sont également en contradiction.

En effet, en plus d'enregistrer les observations individuelles, l'enquête vise aussi à recueillir l'avis des conseils municipaux des 657 communes, des conseils généraux des quatre départements concernés et d'un certain nombre d'organismes : commissions départementales d'aménagement, d'hygiène ou des monuments, chambres de commerce et d'agriculture, etc. Le rôle de l'enquête du PARP est ainsi non seulement « d'améliorer le projet et de gérer les oppositions »³⁶, mais aussi d'asseoir une légitimité territoriale pour un projet dont la demande émane du ministère de l'Intérieur, légitimité qui passe par un indispensable consentement communal.

Un des enjeux importants est de tenir compte des acquis de la loi Cornudet de 1919. Les communes sont l'acteur fondamental des démarches d'aménagement. Au début des années 1930, une bonne partie d'entre elles, notamment au sein des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, ont déjà adopté des plans communaux³⁷. Si, comme les débats dans la Chambre en témoignent³⁸, une certaine réticence des communes à l'intrusion des dispositions d'un plan régional était prévisible, le désaccord en matière de zonage entre les plans communaux déjà adoptés et le plan régional suscite de nouvelles complications.

LES MODALITÉS DE L'ENQUÊTE

C'est le décret-loi du 29 juillet 1934 qui fixe les modalités de l'enquête, lesquelles renvoient aux termes de l'ordonnance royale du 23 août 1835. La procédure est longue et à caractère ascendant. Le dossier d'enquête est déposé à la mairie de chaque commune pendant quinze jours. Les déclarations individuelles ou collectives sont alors reçues et consignées dans un

36. Frédéric Graber, « Enquêtes publiques... », *op. cit.*, p. 61.

37. La loi de 1919 s'appliquait à toutes les communes de plus de 10 000 habitants, auxquelles s'ajoutent entre autres « toutes les communes du département de la Seine », celles ayant une forte croissance, ou encore les lotissements. Ces deux dispositions agissant comme une clause de contiguïté, il est clair qu'en 1934, la banlieue parisienne est largement soumise aux « plans Cornudet ». Voir Viviane Claude, *Les projets d'aménagement...*, *op. cit.*

38. *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Chambre des députés, 9 juillet 1928.

registre par un commissaire-enquêteur désigné par le préfet, qui donne aussi son avis. Dans la quinzaine suivante, le Conseil municipal émet à son tour un avis et le dossier est transmis à la Préfecture, où le préfet suscite les avis des organismes concernés. Ensuite, le dossier est soumis au Conseil général qui prend aussi position dans un délai maximum d'un mois. Enfin, le préfet est chargé d'envoyer la totalité du dossier au ministre de l'Intérieur dans les quinze jours suivants. La mise en œuvre de l'enquête appelle donc l'articulation de différents niveaux administratifs à travers toute la région.

L'agenda des consultations communales est serré : en deux mois et demi, les habitants, les organismes et les assemblées locales doivent avoir fait connaître leur opinion. Si le délai de quinze jours d'ouverture de l'enquête aux habitants coïncide avec celui des enquêtes préalables aux plans d'alignements communaux depuis le XIX^e siècle, les projets de grands travaux publics ou d'expropriations concernant plusieurs départements (comme c'est le cas du PARP) restaient déposés dans les préfectures pendant une période d'un à quatre mois³⁹. Ce calendrier semble lié au délai d'un an imposé par la loi de 1932 pour l'approbation du PARP, délai qui est déjà dépassé. On peut pourtant faire l'hypothèse, en établissant toujours un parallèle avec le cas de l'annexion de 1859⁴⁰, que cette célérité devait aussi permettre de mieux encadrer l'enquête et *a priori* de limiter la contestation. Or, l'opposition radicale au PARP risque de renverser le projet.

LES ZONAGES DES ACTEURS LOCAUX : L'OPPOSITION AU ZONING DU PARP

En effet, l'enquête déclenche un débat qui porte autant sur les objectifs et les principes du projet que sur ses modalités (délais trop courts, documents difficilement compréhensibles par un large public, etc.). Si la nécessité de réaliser un plan d'ensemble pour la région parisienne n'est pas remise en cause, les acteurs locaux demandent une plus grande implication dans le processus⁴¹. La durée de l'enquête est également jugée insuffisante par de nombreuses communes qui montrent leur désaccord avec un projet présenté comme achevé. Par exemple, une partie importante des conseils municipaux communistes du département de la Seine donnent un

39. « Enquête », dans Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*. Paris, Berger-Levrault et Cie, 1877-1885, p. 874-876.

40. Nathalie Montel, *Faire le Grand Paris...*, *op. cit.*

41. Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris, *Discussion relative à l'avis à émettre par le Conseil général sur le plan d'aménagement de la région parisienne*, 4 janvier 1936, p. 65-67.

avis défavorable au PARP, comme Arcueil ou Bagnolet. Ils demandent que « ce projet soit renvoyé à l'Administration pour qu'il soit procédé à une nouvelle étude avec la collaboration des collectivités locales, groupements et techniciens intéressés. »⁴²

Aux objections des communes portant sur le manque de concertation, s'ajoutent celles qui mettent en lumière des contradictions importantes avec les plans communaux déjà adoptés, ainsi que celles qui soulèvent la question des compétences en aménagement. Par ailleurs, les tracés des routes et les réserves pour des futurs espaces libres font l'objet de nombreuses observations individuelles ou collectives, concernant notamment les expropriations et les droits des propriétaires.

C'est pourtant la question du zonage qui construit l'une des postures d'opposition les plus globales et cohérentes au projet soumis par l'État. Un premier groupe d'observations porte sur le *zoning* « régional » qui divise les communes de la région parisienne en quatre classes. De nombreuses communes demandent à changer de classe (des communes de la banlieue proche qui demandent à passer de la classe B à la classe A, des communes très éloignées de la classe D à la classe C, etc.). Le cas de Gennevilliers peut servir d'illustration. Le Conseil municipal proteste contre le classement en zone C, « considérant qu'avec la construction du port de Paris [...] la ville de Gennevilliers est appelée à avoir un caractère industriel encore plus marqué »⁴³. En effet, la création du port de Paris envisagée par le PARP semble en contradiction avec le caractère peu dense et de transition vers une zone rurale qui est donné aux communes de classe C. Le commissaire-enquêteur appuie d'ailleurs la demande du Conseil municipal. Il donne un avis défavorable au PARP en notant que le projet semble « devoir être soumis à une étude plus approfondie »⁴⁴.

Mais si le *zoning* « régional » fait l'objet de nombreuses critiques, le *zoning* de détail qui régule les zones et les usages dans les différentes communes est également contesté. Si la volonté de séparer l'habitat de l'industrie polluante est, de manière générale, soutenue par les communes, elles mettent pourtant en exergue la mixité fonctionnelle existante en région parisienne qui contraste fortement avec un *zoning* distinguant des zones plutôt spécialisées. De nombreuses communes demandent aussi bien la mixité des usages à l'intérieur des zones que l'autorisation de

42. AD75, Fonds Maurice Felix D61 Z3, Préfecture du département de la Seine, *Mémoire de M. le Préfet de la Seine au Conseil général. Résultats de l'enquête sur le projet d'aménagement de la région parisienne*, 16 décembre 1935. p. 31.

43. *Ibidem*, p. 65.

44. AN 19770911-11, Département de la Seine, Enquête sur le projet d'aménagement de la région parisienne. Commune de Gennevilliers. Rapport du commissaire-enquêteur.

définir des zones mixtes dans toutes les classes de communes pour ne pas entraver le développement des activités économiques (petites industries, ateliers, artisanat) nécessaires à la vie locale⁴⁵.

De plus, de nombreuses communes, particulièrement celles qui ont adopté un plan communal, protestent contre les limitations imposées par les règlements de construction du PARP, qui sont souvent en contradiction avec la réalité plus fine du terrain ou avec les règlements communaux en vigueur. Par exemple, le Conseil municipal de Pavillons-sous-Bois (Seine) note que le plan communal, en tenant compte des particularités architecturales locales et de la hauteur de la plupart des habitations individuelles de la commune, a fixé un gabarit sur rue à 12 mètres. Il demande ainsi que le gabarit de 10 mètres fixé par le PARP – qui est applicable à toutes les zones pavillonnaires de la région parisienne – soit modifié. L'homogénéisation des règlements de la région parisienne prévue par le PARP suscite ainsi de nombreuses protestations car il ne tient pas compte du bâti existant et surtout de la diversité de situations locales dans le très large territoire de la région parisienne. La définition des règlements de constructions relevait historiquement de la commune. Or la loi du 14 mai 1932 affirmant la primauté du plan régional sur les plans locaux, les municipalités sont obligées d'adapter ces derniers.

Enfin, un troisième type de contestations porte sur la délimitation du « périmètre d'agglomération » et sur les zones « non affectées » (ou « non urbanisables »), une compétence également communale jusqu'alors. Ce changement est perçu par les communes comme un frein au développement local et par les propriétaires comme un obstacle aux projets immobiliers, dans un pays alors marqué par la crise économique des années 1930. Si les avis des conseils municipaux reflètent souvent ce type de protestations, l'avis des commissaires-enquêteurs est également important, car ceux-ci écartent les déclarations d'intérêt strictement privé ou purement local et défendent les intérêts qui leur semblent légitimes. C'est le cas de Fontenay-sous-Bois où le commissaire-enquêteur reprend dans son rapport les protestations de nombreux habitants et du Conseil municipal :

« Considérant qu'au cours de l'enquête, 898 protestations se sont manifestées contre les zones d'espaces libres et la zone non affectée prévues sur la commune de Fontenay-sous-Bois dans le Projet d'aménagement de la région parisienne [...]. Considérant qu'un tel projet nuirait au développement rationnel de la commune tel qu'il est prévu au plan d'aménagement

45. AD75, Fonds Maurice Felix D61 Z3, Préfecture du département de la Seine, *Mémoire de M. le Préfet de la Seine*, p. 95.

en vigueur. Est d'avis qu'il y a lieu de tenir compte des protestations qui se sont produites et de procéder [...] à une nouvelle étude du projet. »⁴⁶

La portée, l'hétérogénéité et le nombre de protestations concernant le zonage lors de l'enquête publique remettent ainsi entièrement en cause le double dispositif de *zoning* prévu par le PARP et produit des effets importants.

Les effets de l'enquête : une reconsidération du zoning

Les résultats de l'enquête sont clairs : 28 % des communes de la région parisienne émettent un avis défavorable et 34 % un avis favorable avec réserves⁴⁷. Le décret-loi du 29 juillet 1934 fixe les formes de révision du plan après l'enquête et si les modifications réalisées pour prendre en compte les observations sont substantielles, le plan devra être soumis à une seconde enquête. Compte tenu de la volonté d'adopter le projet le plus rapidement possible (pour se tenir aux délais imposés par la loi) et donc éviter une nouvelle enquête, les services techniques entament un processus de négociation avec les municipalités. Ils élaborent des listes des communes à visiter en priorité et les registres témoignent des accords passés avec leurs représentants⁴⁸.

La comparaison des deux versions du PARP, celle soumise à l'enquête en 1935 et celle qui sera approuvée en 1939, montre tout d'abord que la connaissance du terrain par les techniciens locaux est prise en compte et les divergences avec les plans communaux sont modifiées. En revanche, de manière globale, les observations concernant des questions d'intérêt plus général (comme les routes ou les espaces libres) ne sont pas retenues. À l'inverse, celles qui portent sur des questions relevant des compétences historiquement communales, et notamment le zonage, donnent lieu à des modifications importantes. Le classement des communes est certes très peu modifié. Seules quelques-unes passent de la classe C à la classe B, en raison de leur proximité avec le port de Gennevilliers qui est, comme le notait le Conseil municipal dans sa délibération, un projet prioritaire. Pour autant, le dispositif de zoning devient beaucoup plus souple et moins contraignant, laissant les questions de détail aux plans communaux.

46. AN 19770911-11. Département de la Seine, Enquête sur le Projet d'aménagement de la région parisienne, commune de Fontenay-sous-Bois, Rapport du commissaire-enquêteur.

47. Laurent Coudroy de Lille et Beatriz Fernández, « Entre enquête publique », *op. cit.*

48. AN 19770911-17.

Figure 5 : Tableau comparatif entre le zonage proposé en 1935 et celui qui est approuvé en 1939.

		Usages autorisés dans chaque zone			
PARP 1935	Usage hab. collectives	Usage hab. indiv.	Usage industriel	Usage commercial	
Zone hab. collective	X			X	
Zone hab. indiv.		X			
Zone industrielle			X		
Zone mixte	X		X	X	

		Usages autorisés dans chaque zone			
PARP 1939	Usage hab. collectives	Usage hab. indiv.	Usage industriel	Usage commercial	
Zone hab. collective	X	X	X	X	
Zone hab. indiv.	X	X	X	X	
Zone industrielle			X		
Zone mixte	X	X	X	X	

Source : élaboration de l'auteur.

C'était d'ailleurs une des demandes du Conseil général de Seine-et-Marne, à savoir « qu'une plus grande souplesse aurait pu être apportée à cette réglementation donnant aux conseils municipaux et aux conseils généraux des pouvoirs d'appréciation et de décision »⁴⁹.

Ainsi, la version définitive du plan introduit des modifications importantes. Tout d'abord, au lieu de délimiter les zones destinées aux différentes activités dans chaque commune, le PARP définit seulement le « périmètre d'agglomération, c'est-à-dire la limite du territoire à urbaniser »⁵⁰. Il laisse le soin aux plans communaux de déterminer « à l'intérieur de ces périmètres les modes d'utilisation du sol »⁵¹. Deuxièmement, les zones mixtes sont autorisées dans toutes les classes de communes, limitées pourtant aux « territoires où la situation de fait rendra impossible la séparation des habitations et des usines »⁵². Ce sont désormais les plans

49. AN 19770911-11. Seine-et-Marne, Conseil général de Seine-et-Marne, session du 12 novembre 1935.

50. AD75, DREIF 1934W2, *Projet d'aménagement de la région parisienne. Mémoire*. Paris, 1939, art. 12.

51. *Ibidem*, art. 14.

52. *Ibid.*, art. 19.

communaux qui seront chargés de les définir. Troisièmement, à l'exception de la zone industrielle réservée aux établissements de première classe (définis par la loi sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres), différents usages sont autorisés aussi bien dans les zones industrielles que dans celles d'habitat. Il s'agit ainsi de zones multifonctionnelles ce qui brouille pourtant les frontières avec les zones mixtes. Enfin, les règlements de construction se font aussi plus souples. Si les règles générales favorisant la décroissance de densités sont maintenues, les hauteurs du gabarit autorisées sont légèrement augmentées pour prendre en compte les règlements des plans communaux adoptés.

L'analyse comparative des deux versions du PARP indique que le dispositif de *zoning* est complètement révisé avant l'approbation définitive du projet en 1939. Le zonage paraît ainsi l'une des conquêtes des communes dans la démarche du projet régional. Ce type d'analyse, qui s'intéresse à la fabrication des projets d'urbanisme en tant que processus, met en lumière des articulations entre les différents acteurs de l'aménagement qui sont peu visibles si l'on se focalise exclusivement sur le document finalement approuvé. Dans notre cas, cette analyse permet de nuancer une vision du PARP comme le simple aboutissement d'un processus technique descendant, émanant d'une demande ministérielle. En effet, la forte opposition locale lors de l'enquête publique de 1935 a déclenché un processus de négociation permettant d'intégrer au projet porté par l'État certaines demandes des collectivités locales.

Le zonage apparaît ainsi comme une question essentielle des démarches d'aménagement telles qu'elles sont conçues dès le lendemain de la Première Guerre mondiale⁵³. Ce dispositif interroge non seulement les droits des propriétaires ou la localisation des activités économiques, mais aussi la faculté des collectivités locales à gouverner leur propre territoire. Ces dernières se sont ainsi saisies d'un dispositif de consultation historique pour contester le projet régional et lutter pour une nécessaire articulation entre les différents niveaux de l'administration.

Par ailleurs, les modifications du zonage témoignent de la réaffirmation des attributions historiquement communales au moment où un nouvel outil d'aménagement, le plan régional, est introduit en France, et que l'État souhaite s'attribuer des compétences élargies en urbanisme⁵⁴. Après vingt ans de débats sur l'aménagement de l'agglomération pari-

53. Susana Magri et Christian Topalov, « De la cité-jardin à la ville rationalisée », *op. cit.*

54. Beatriz Fernandez, « Del límite de la urbanización al límite de lo urbano », *op. cit.*

sienne⁵⁵, le principe du plan régional n'est pas remis en cause par les collectivités locales. D'une part, la loi de l'aménagement de la région parisienne a été adoptée à la Chambre des députés et au Sénat après de longues discussions sur le rôle des départements et des communes et plus concrètement avec l'engagement que la région parisienne ne devienne pas une région administrative⁵⁶; d'autre part, les interventions en matière d'urbanisme du département de la Seine pendant les années 1920 s'étaient montrées très limitées, dans une grande mesure parce que l'agglomération parisienne s'étendait au-delà de ses limites⁵⁷. Dans ce sens, la prise en charge par l'État de l'aménagement régional n'est pas contestée lors de l'enquête. En revanche, c'est la maigre implication des collectivités locales au projet d'avenir de leur propre territoire qui a été remise en cause. La question du « local » est ainsi au centre de la démarche. L'opposition des communes au PARP a certes ouvert un espace de compromis où certaines revendications locales ont été négociées et prises en compte. Cependant, l'approbation rapide du PARP en 1939 dans un contexte de guerre, où les enjeux de défense passive se sont imposés, a mis fin à ce temps d'échange.

55. Commission d'extension de Paris, *Aperçu historique et considérations techniques préliminaires*, Paris, Imprimerie Chaix, 1913.

56. *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Sénat, 23 mars 1932, p. 434-435.

57. François Latour, *Le Plus Grand Paris, problème d'autorité*, Paris, Conseil municipal de Paris - Conseil général de la Seine, 1931.