

Séminaire : le Grand Paris, hier... et demain ?



Région Île-de-France, photo Stéphanie Asseline, ADAP 2014

Le premier volet du séminaire Cnam-LGU-IAU îdF, qui s'est tenu en décembre dernier, était consacré à l'histoire des périmètres institutionnels au regard des politiques publiques de l'Île-de-France, du XIX^e siècle à nos jours. Un point de vue éclairant sur l'actuelle métropole du Grand Paris.

Adopté le 12 décembre dernier, le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles a donné lieu, pendant plusieurs mois, à des échanges nourris.

En Île-de-France, le regroupement annoncé d'importantes compétences communales (aménagement, logement, développement économique...) a focalisé les débats sur le caractère fédéraliste ou centralisateur

du texte⁽¹⁾, sur le devenir des établissements publics de coopération intercommunale franciliens ou encore sur l'extension des limites de Paris.

Ces débats parlementaires s'inscrivent dans le temps long de l'Histoire. Le développement des frontières de la capitale, le rapport de Paris à sa banlieue, les accommodements entre catégories d'acteurs font l'objet, depuis le XIX^e siècle, de nombreuses discussions à rebondissements. Ce sont ces échanges que le

séminaire Cnam-Laboratoire de géographie urbaine-Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, organisé le 19 décembre dernier à l'IAU îdF, a permis de mettre en lumière, offrant un éclairage nouveau sur les débats actuels du Grand Paris.

Grand Paris : deux siècles de territoires institutionnels

L'évolution des territoires institutionnels de la région Île-de-France s'inscrit dans une histoire séculaire, qui prend racine dans l'Ancien Régime et chemine jusqu'à nos jours. Dans un premier temps, Guy Burgel rappelle les différentes séquences historiques qui fondent l'aire urbaine de Paris.

Avant 1789, la France des provinces est à la fois caractérisée

Séminaire Cnam-LGU-IAU îdF : trois rendez-vous cette année

Le séminaire *Analyse et politique de la ville* (Cnam-LGU-IAU îdF) est cette année consacré aux territoires et aux politiques publiques. Décliné en trois volets, ouvert aux chercheurs et experts de la ville, il entend proposer un regard critique sur les territoires d'intervention des politiques publiques urbaines.

La première séance, le 19 décembre 2013, était à caractère historique. La deuxième séance se déroulera le 3 avril 2014 et sera intitulée *Territoires d'intervention et politiques urbaines*. La troisième et dernière séance aura lieu en juin 2014 (*Territoires en perspectives : cadres institutionnels et bassins de vie*).

Programme et analyses :
<http://www.iau-idf.fr/debats-en-jeux.html>

par l'unité et la diversité. Unité souhaitée par le pouvoir royal, et dont les murs d'enceinte de la cité constituent déjà les éléments physiques de protection ; diversité provoquée par l'inégalité des provinces devant l'impôt. La Révolution française entend

(1) Lacoste Gérard, « La métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », article paru le 9 septembre 2013 dans la revue en ligne *Métropolitiques* : <http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html>. Consulter également les pages du site Internet de l'IAU îdF dédiées à la métropole du Grand Paris : <http://www.iau-idf.fr/debats-en-jeux/la-metropole-du-grand-paris.html>

mettre fin à ce régime d'inégalité territoriale et, à partir de l'été 1789, les députés de la Constituante débattent de la mise en place d'un nouveau découpage politico-administratif. « Rationalistes » et « pragmatiques » s'opposent alors⁽²⁾, ces derniers finissant par l'emporter et le système perdurant jusqu'à la décentralisation des années 1982-1986. « Trois termes permettent de qualifier l'approche héritée de la Révolution : unité des territoires, efficacité et égalité », explique Guy Burgel, pour qui les évolutions contemporaines entraînent deux transformations majeures. « D'une part, la décentralisation empile les pouvoirs plus qu'elle ne les hiérarchise ; d'autre part, elle aboutit paradoxalement à une recentralisation des pouvoirs au sein des métropoles. » L'unité des territoires, telle que souhaitée par les constituants, va alors progressivement plier sous le poids de la diversité. L'efficacité des politiques publiques sera mise à mal par la concurrence sans cesse plus affirmée entre territoires. Quant à l'égalité, elle cède progressivement le pas à la notion d'équité.

Qu'en est-il en Île-de-France ? L'intervention de Gérard Lacoste est centrée sur la région capitale et, plus particulièrement, sur l'évolution des frontières du XII^e siècle à nos jours. Enceintes

de Philippe Auguste, de Charles V et de Louis XIII, mur des Fermiers généraux avant 1789, puis de Thiers : la notion de limite reste pendant longtemps mouvante, mais correspond à l'espace occupé par la ville et son cadre bâti. Les choses changent avec la révolution industrielle et l'extension rapide de la capitale. Au cours du XIX^e siècle, plusieurs communes limitrophes sont annexées par Paris, l'expansion urbaine s'accroissant au XX^e siècle avec la progression de la banlieue, sur un espace plus vaste que la capitale. Pour entériner ces évolutions, un nouveau temps fort de cette vaste mutation intervient en 1977, au moment où Paris se dote pour la première fois d'un maire, dans un contexte législatif où la décentralisation bouleverse la répartition des pouvoirs et des conditions de gestion de la ville. Ce *work in progress* sera encore accentué par la marche de l'Île-de-France vers l'intercommunalité (1999), la révision du schéma directeur (2004) ou encore les débats sur le Grand Paris (depuis 2007).

1850-1964 : ruptures et continuités de la carte institutionnelle

Trois interventions vont permettre d'illustrer concrètement ce dialogue permanent, en Île-de-France, entre le « centre » pari-

Les intervenants du séminaire

Retours sur l'histoire institutionnelle

- Guy Burgel, professeur de géographie urbaine à l'université de Paris Ouest-Nanterre-la Défense, responsable du séminaire ;
- Gérard Lacoste, directeur général adjoint de l'IAU ÎdF ;
- Michel Carmona, professeur de géographie à l'université de Paris IV, ancien directeur de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de La Sorbonne et auteur d'une thèse sur le Grand Paris (1979) ;
- Emmanuel Bellanger, docteur en histoire et chargé de recherche du CNRS au Centre d'histoire sociale du XX^e siècle (Paris I), auteur de plusieurs ouvrages sur le Grand Paris sous la III^e République ;
- Philippe Subra, géopoliticien, professeur à l'université de Paris VIII et auteur de plusieurs articles et ouvrages sur le Grand Paris ;
- Claude Chalaine, géographe, professeur émérite à l'Institut d'urbanisme de Paris (université de Paris XII), auteur de plusieurs ouvrages de référence sur les politiques urbaines ;
- Andrei Feraru, urbaniste et auteur d'une thèse sur la Randstad (Pays-Bas).

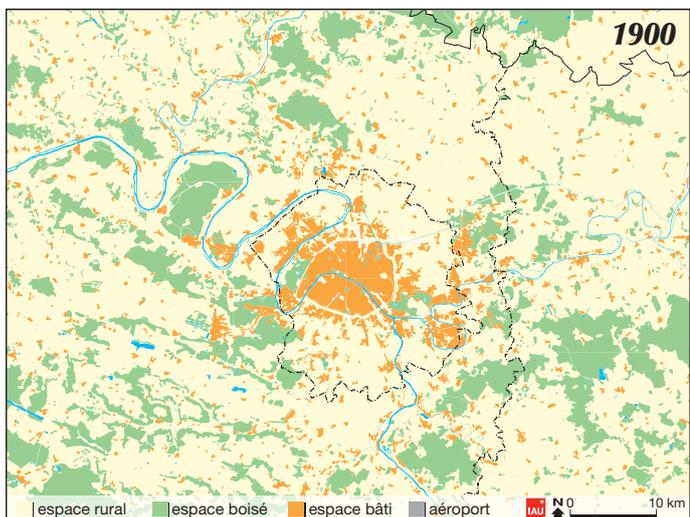
sien et la « périphérie » banlieusarde et régionale.

La première est présentée par Michel Carmona. Évoquant le « Grand Paris de Haussmann », celui-ci détaille l'action du préfet de la Seine, intimement liée aux desseins de Napoléon III. « Les tracés internes de Paris sont alors sinueux, explique-t-il, les rues étroites, les impasses nombreuses... Ouvrir la ville avec de vastes avenues fait partie de cette volonté d'en finir avec ce laisser-faire. » Le géographe évoque la nouveauté que constitue, pour l'époque, la procédure d'expropriation et l'idée de « dépense productive » développée par Napoléon III vis-à-vis de ses

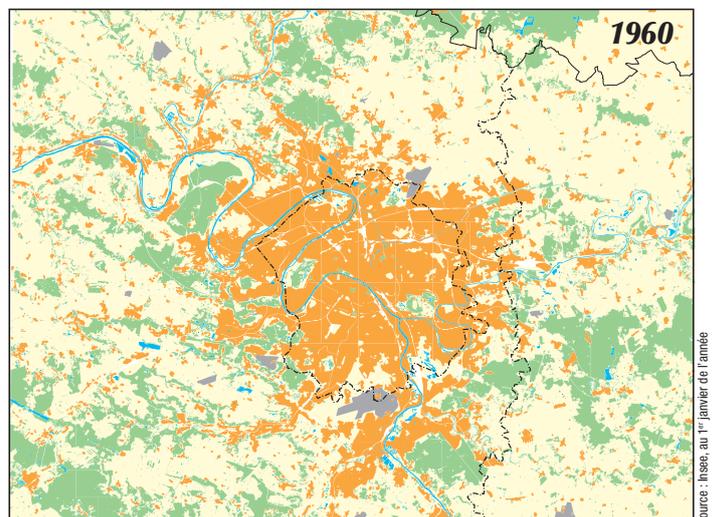
créanciers. Il nous apprend surtout que la pensée de l'empereur, aux confins du romantisme, du libéralisme, du volontarisme et de l'utopie, trouve avec le baron Haussmann un agencier fidèle et sans états d'âme. Le préfet de la Seine achète le consentement des élus locaux en les décorant, engage les grands travaux, dirige l'annexion des Ternes, d'Auteuil, de Passy et du bois de Boulogne, doublant ainsi la superficie de Paris et mettant à mal sa réputation

(2) Pour une analyse des débats: Theulé Frédéric, « Rapprocher les représentants des représentés : Mirabeau face à Thouret, septembre-décembre 1789 », dans *Études normandes*, n° 4, 2006, pp. 12-24.

L'expansion urbaine de Paris



En 1900, la région parisienne compte 4,7 millions d'habitants.



8,4 millions d'habitants en 1960.

tion. En cela, Haussmann apparaît comme le bras armé du pouvoir central, un serviteur de l'État sur lequel l'empereur s'appuiera en permanence pour effectuer un travail ingrat.

La communication d'Emmanuel Bellanger prolonge l'analyse en évoquant la III^e République, période heureuse pour les libertés locales. Partant du constat selon lequel l'annexion des communes de la « petite banlieue » n'a été refusée que par 6 conseils municipaux sur 80 sous Napoléon III, l'historien souligne les accommodements entre Paris et les communes de sa banlieue entre 1870 et 1939, ainsi que le poids des représentations : « Terre d'épandage et de vidange, lieu de construction de cimetières, d'hospices et de déchetteries, la banlieue accuse Paris de déverser ses eaux usées, ses déchets domestiques, ses morts et ses vieillards en périphérie. » Portées par le socialisme municipal, plusieurs figures des libertés locales se détachent, notamment celle d'Henri Sellier. Sénateur de la Seine, maire de Suresnes et à l'origine de la création de 11 cités-jardins en région parisienne⁽³⁾, Sellier participera de la construction d'un réseau de maires du « Grand Paris », dont le lieu d'expression devient rapidement le département de la Seine. Les images repoussoirs d'un Pa-

ris déversant ses « Apaches » en banlieue renforcent alors un patriotisme communal et intercommunal, provoquant de nombreux rapports de force entre l'État et les maires des communes périphériques, pour l'essentiel communistes et socialistes. « Ces élus participent de la naissance d'un monde des "professionnels de la ville" et des communes », analyse Emmanuel Bellanger. Ils consolident un réseau politique, notamment *via* la création de l'Union des maires de la Seine, véritable contre-pouvoir qui permettra aux élus de banlieue de créer les conditions d'un dialogue permanent avec Paris.

C'est précisément ce contre-pouvoir de gauche que l'État s'attachera à canaliser à travers la réforme départementale de 1964. Détaillée par Philippe Subra, reposant sur une série de cartes éclairantes sur les rapports de forces politiques et partisans au début de la V^e République, l'analyse du redécoupage des départements de la région parisienne en huit institutions lève le voile sur les objectifs électoralistes du ministre de l'Intérieur de l'époque. « Il faut alors contenir la puissance du PCF », explique le géopoliticien, pour qui cet épisode participe de la lutte politique que se livrent communistes et gaullistes au plan national. La bataille est également de nature

institutionnelle et régionale : il faut permettre au district naissant, créé en 1960 et décrié par les élus locaux de la région parisienne, de dérouler une politique d'aménagement du territoire « moderne » et centralisatrice. « La réforme de 1964 met fin à la rivalité entre le district et le département de la Seine. Chaque nouveau département est doté d'une direction départementale de l'équipement, ce qui consolide l'action de l'État au niveau local. »

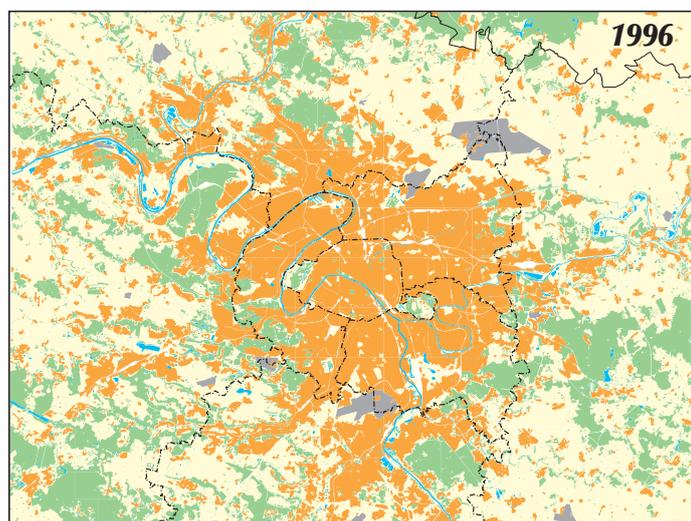
Regards comparés sur des métropoles européennes... et après ?

Difficiles, conflictuels, les rapports entre « centre » et « périphérie » peuvent également l'être à l'étranger. Claude Chaline expose le cas anglais. Outre-Manche, en dépit d'une structuration des pouvoirs locaux différente du cas français, la réforme du Greater London répond à une dynamique démographique importante depuis le XVII^e siècle, l'évolution d'une agglomération qui – comme à Paris – « déborde » des limites municipales, et témoigne d'une volonté de cadrer l'urbanisation *via* la planification et la mise en place de la « ceinture verte ». Dans les années 1970 et 1980, la poursuite de l'expansion urbaine et économique de Londres aboutira à une reprise

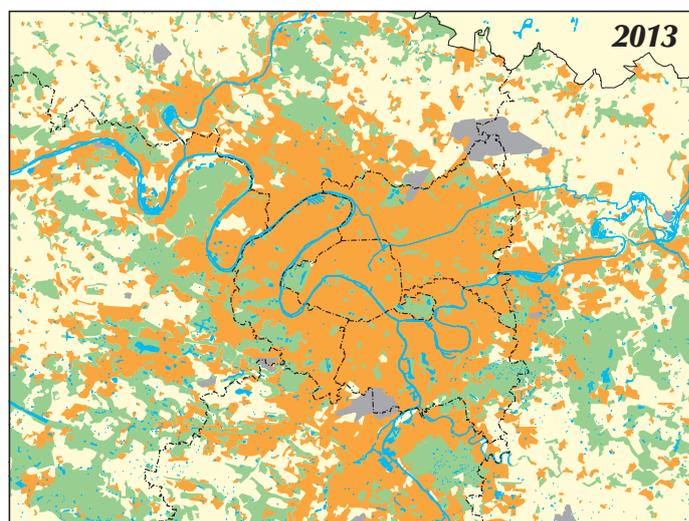
en main, par le Premier Ministre, de plusieurs équipements structurants et de friches urbaines. Sans poids réel des institutions locales, la réalité anglaise fait également la part belle aux initiatives privées, en lien avec les pouvoirs publics.

Le cas hollandais, analysé par l'urbaniste Andrei Feraru, révèle également des rapports ambigus entre les trois municipalités qui forment la Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht) et le pouvoir étatique. Pendant longtemps, l'État laissera ces trois communes se développer, et ainsi se forger une identité propre. Amsterdam l'intellectuelle, Rotterdam la portuaire, et Utrecht la commerçante et l'étudiante, vont ainsi se développer jusqu'à créer, en 1998, la Delta Metropool. Ce système tripartite fait l'objet, depuis les années 1960, de plusieurs tentatives de reprise en main par le pouvoir central. Dans le même temps, les municipalités tentent de s'affranchir d'une identité trop marquée, aspirant dans les années 2000 à se développer de manière autonome. Refusant la « monofonction », elles entrent en concurrence les unes avec

(3) Lire notamment sur le sujet « Les cités-jardins, un idéal à poursuivre », *Les Cahiers de l'IAU idF*, n° 165, avril 2013. Consultable sur <http://www.iau-idf.fr/nos-publications/les-cahiers.html>.



10,9 millions d'habitants en 1996.



11,9 millions d'habitants en 2013.

Source : Insee, au 1^{er} janvier de l'année

Source : Insee, au 1^{er} janvier de l'année



Le Grand Paris commence avec le préfet Haussmann, qui transforma la forme médiévale de la cité avec ses fameuses « percées » et conçut un aménagement à l'échelle de la capitale de l'Empire.

les autres, révélant une tension interne qui s'ajoute à celle, plus traditionnelle, avec l'État.

Paris, le périurbain et la nouvelle gouvernance

Dans quelle mesure ces analyses éclairent-elles aujourd'hui les débats relatifs à la mise en place du Grand Paris ? Bien qu'il faille se défier des anachronismes, plusieurs éléments de continuité semblent ici apparaître, à commencer par le poids des représentations et le rôle important joué par certains élus locaux. La légende d'un Paris annexant sa banlieue est, depuis le XIX^e siècle, régulièrement mobilisée par certains parlementaires. On ne peut ici qu'être sensible au rôle tactique joué par cette image déformée d'une prise de pouvoir de la ville de Paris sur ses institutions voisines – qu'il s'agisse hier des communes, aujourd'hui de départements et d'établissements publics de coopération intercommunale. La péréquation financière qui s'opère entre la capitale et sa banlieue depuis près de 100 ans ne doit-elle pas

amener à tempérer cette affirmation ?

Le jeu des acteurs est également intéressant à souligner. Henri Sellier ou Georges Marranne dans la première moitié du XIX^e siècle, d'autres aujourd'hui : il s'est toujours trouvé des voix d'élus locaux pour opposer une vision locale et solidariste aux velléités de réforme générale énoncées par l'État central. La « république des maires » de la seconde moitié du XIX^e siècle trouve ici certains prolongements, tout comme d'ailleurs le caractère inopérant d'une approche partisane dans les débats parlementaires. Ces derniers mois, les convergences de vues entre représentants de la droite parlementaire et de la gauche communiste ont démontré la permanence de solidarités institutionnelles des élus « d'en bas » face aux gouvernants « d'en haut ».

Les échanges de ce premier séminaire ont enfin démontré combien la logique des périmètres institutionnels demeurait souvent peu liée à la réalité géo-

graphique, sociale, technique ou économique de l'Île-de-France. « Il n'y a pas nécessairement de pertinence de la frontière », a ainsi souligné Gérard Lacoste en clôture aux débats, insistant avec Guy Burgel sur la question centrale des enjeux politiques. Observée sur le temps long de l'Histoire, l'évolution du Grand Paris se dessine ainsi au gré des rapports de force entre institutions (le district de la région parisienne, le département de la Seine dans les années 1960 ; Paris Métropole, la ville de Paris, la région Île-de-France, et l'État aujourd'hui), entre acteurs aux différentes échelles de territoires, mais également en regard à un contexte historique en évolution permanente. Avec une constante qui, depuis les années 1960 au moins, ne se dément pas : celle de l'empilement des strates institutionnelles, dont la création de la métropole du Grand Paris n'est finalement que la toute dernière expression.

Frédéric Theulé ■

Pour en savoir plus

- BELLANGER Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le "9-3". De la Seine et de la Seine-et-Oise à la Seine-Saint-Denis : une histoire de l'État au XX^e siècle*, Paris, La Documentation française, 2005.
- BURGEL Guy, *Pour la ville*, Paris, Créaphis, 2012.
- BURGEL Guy, « Le Grand Paris : matériaux pour une altermétropolisation », Nanterre, LGU, *Villes en parallèle*, Document 4, octobre 2008, pp. 1-72.
- BURGEL Guy, *Paris meurt-il ?*, Paris, Perrin, 2008.
- CARMONA Michel, *Le Grand Paris. L'évolution de l'idée de l'aménagement de la région parisienne*, 2 volumes, Paris, Gyrotype, 1979.
- CHALINE Claude, *Les Politiques de la ville*, Paris, Puf, coll. « Que sais-je ? », 2011.
- FERARU Andrei, *Centralités métropolitaines et renouvellement urbain : la machine ségrégationniste métropolitaine*, thèse de doctorat soutenue sous la direction de Guy Burgel, université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense, 2012 (<http://www.theses.fr/2012PA100074>).
- LACOSTE Gérard, « La métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », *Métropolitiques*, 9 septembre 2013 : <http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html>.
- SUBRA Philippe, *Le Grand Paris. Géopolitique d'une ville mondiale*, Paris, Armand Colin, coll. « Perspectives géopolitiques », 2012.

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteur : Frédéric Theulé

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Corrections : Isabelle Barazza

Maquette : Vay Ollivier

Cartographie : Jean-Eudes Tilloy
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144

ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr