

INTRODUCTION

FLORENCE BOURILLON et ANNIE FOURCAUT

Le colloque dont nous publions ici les contributions s'insère dans l'ensemble des manifestations qui célèbrent le 150^e anniversaire des limites actuelles de Paris. Le décret impérial du 26 mai et la loi des 6 et 16 juin 1859 étendent Paris jusqu'à l'enceinte de Thiers, avec effet au 1^{er} janvier 1860. Les territoires compris entre le mur de Fermiers généraux et les fortifications sont annexés. Onze communes (Auteuil, Passy, Les Batignolles, Montmartre, La Chapelle, La Villette, Belleville, Charonne, Bercy, Vaugirard et Grenelle) ainsi que quelques enclaves, partagent alors le sort de la capitale. La ville voit sa superficie doubler de 3 300 à 7 000 hectares ; sa population augmente de près d'un demi-million d'habitants. La carte administrative est redessinée avec la création de huit nouveaux arrondissements. L'opération permet l'émergence d'un Paris agrandi et intégré, pour une bonne part en devenir.

En écho au débat actuel sur le Grand Paris mais dans une démarche bien différente, le propos des historiens est de rappeler les faits, souvent oubliés de la plupart de nos contemporains, finalement mal connus ou plutôt déformés. Mettre un terme à l'amnésie sur l'origine de l'agrandissement de la capitale, c'est aussi revenir sur un ensemble de récits : la légende noire issue de la lecture ferryste et républicaine des *Comptes fantastiques d'Hausmann*, publiés en feuilleton à la veille des élections de 1869, ou la légende dorée du gaullisme modernisateur du pays et de sa capitale. Il ne s'agit pas de comparer l'annexion de 1860 et la question actuelle du Grand Paris, telle qu'elle se pose sous la Cinquième République décentralisée depuis les lois Defferre, mais les questions, que l'étude du processus d'annexion dans toutes ses dimensions pose, ont un intérêt heuristique pour l'histoire du temps présent.

Il s'agit tout d'abord de revenir sur les modalités et les possibles de l'annexion. Quelles sont les parts de l'expertise et des bilans d'expériences antérieures en France ou à l'étranger ? Quelles sont celles des représentations urbaines ou plus largement de ce que Marcel Roncayolo appelle les « idéologies de la ville » ?

Quels sont les processus décisionnels alors que la toute puissance du préfet de la Seine est contestée au sein même des instances dirigeantes et du Corps législatif ? L'annexion aurait pu ne pas avoir lieu, ou du moins sa forme aurait pu être différente. Les choix qui ont été opérés alors méritent l'approche généalogique et la mise en perspective internationale qui vont ici être tentées.

Se pose également la question des dynamiques du développement urbain. Quelles sont les logiques résidentielles, industrielles ou tout simplement foncières ? Quelle est la part de l'État ou de ses représentants dans le devenir urbain et la croissance ? La « leçon française donnée à Londres » évoquée par Nick Bullock interroge sur les acteurs de la modernisation et de la transformation de la ville. Le développement de Londres en agglomérat de *parishes*, *boroughs* et *suburbs* autour de la City présente une réelle alternative à la centralisation parisienne. La progression de Rome, à l'intérieur de la muraille aurélienne puis au-delà, ou les projets mussoliniens de développement jusqu'à la mer révèlent encore un autre processus où se mêlent pression démographique et intérêts politiques, économiques ou patrimoniaux (Catherine Brice).

Enfin, il faut replacer l'opération dans la moyenne durée d'un siècle et demi, de la fin des guerres napoléoniennes aux années 1970, et mesurer ainsi, en amont et en aval, en quoi la décision de 1859-1860 a freiné, favorisé ou orienté la croissance urbaine de l'agglomération. Un modèle parisien de développement urbain est-il alors défini, alors que la Troisième République poursuit l'œuvre du Second Empire ? Le cycle haussmannien s'achève aux alentours de la Seconde Guerre mondiale, alors que s'ouvre l'âge de la métropolisation. L'intérêt est de replacer l'opération dans son contexte, mais aussi d'analyser son déroulement et dans le plus long terme d'en mesurer les implications. En s'arrêtant aux fortifications en 1860, l'haussmannisation « fait de la ville » avec les nouveaux territoires, mais ignore la banlieue.

L'exposition « 1860. Agrandir Paris » présentée à la Galerie des bibliothèques de la ville de Paris en octobre 2010 rendait visible ces questionnements, en mettant en valeur l'ensemble des archives disponibles pour la période de 1815 à 1940. Une exposition numérique sur le site : <http://www.parismetropole.fr/>, utilise les documents rassemblés pour cette exposition et permet à chacun de revenir sur cette histoire.

Retour sur l'événement : l'annexion et ses modalités

La forme qu'a prise l'annexion paraît aujourd'hui une évidence historique et urbanistique, poursuivant l'expansion circulaire qui avait déjà débordé les enceintes précédentes. Pour autant, le retour sur les déterminants de la décision montre vingt ans de débats. La définition des « limites actuelles de Paris » se joue en effet au cours de la première moitié du XIX^e siècle, dans les échanges qui concernent la construction des fortifications. Et comme le rappelle Frédéric

Moret, c'est le renouveau des tensions avec la Grande-Bretagne en 1841 qui emporte la décision. Si la vocation stratégique et militaire ne fait aucun doute – à l'heure du démantèlement généralisé dans la plupart des grandes villes européennes à l'exception de Lyon (Jean-Luc Pinol), remplaçant leurs murs par des promenades ou des boulevards (Frédéric Saly-Giocanti) – les enjeux que représente la délimitation des territoires compris dans la défense de Paris sont déterminants. Forts détachés ou mur continu ? ou forts détachés et mur continu ? ... Le tracé du mur ne s'appuie sur aucune des défenses « naturelles » de la capitale, et semble répondre à deux principes : dépasser l'espace urbanisé en 1840 et conserver des terres agricoles pour permettre à la capitale de supporter un siège. Ainsi, hasard ou nécessité, les futures limites de la ville répondent quelquefois à un simple dessin en ligne droite ! Soit un « long accident linéaire » constitué de 34 km de murs, 52 entrées, 94 bastions, une rue militaire, un rempart, une zone *non aedificandi* de 216 m de large, etc. Contournant certaines communes ou en intégrant des portions plus ou moins étendues d'autres, le dispositif militaire détermine une zone d'entre-deux-murs (► 2), de territoires « enfermés » au statut particulier puisque libérés de l'octroi. Virginie Capizzi évoque à Gentilly l'individualisation du territoire proche de la capitale, et la discordance qui s'établit ainsi au sein de la commune. Plus largement, le développement de la « petite banlieue » est exemplaire par sa diversité : substitution progressive de l'activité artisanale et industrielle à la villégiature ou à l'agriculture comme à Belleville, valorisation des canaux et des entrepôts comme à La Villette et à Bercy, urbanisation mixte (résidentielle et industrielle) aux Batignolles et à Javel, bien souvent dans le prolongement des quartiers de Paris-même.

Ainsi, les vides ou l'absence de transition que représente l'ensemble du dispositif de défense et de la « zone », entre les territoires enfermés et la banlieue, ou entre les communes elles-mêmes, ont-ils des incidences considérables sur le processus de développement de la ville. Paris flotte dans ses limites, en deçà du premier mur, qui laisse des territoires encore agrestes et des jardins. Mais dans le même temps l'hyper-densité du centre est une caractéristique que tous les observateurs relèvent. C'est cette réalité contrastée qui va s'imposer aux experts. Or, leur perception évolue entre les années 1830 et les années 1850. À la fin de la monarchie de Juillet, l'attention se concentre sur les dysfonctionnements sanitaires suite aux retours récurrents du choléra, ou sur le « désordre » urbain dénoncé par les socialistes. Le conseil municipal est saisi du « déplacement de Paris » et du délaissement prévisible de la rive gauche. Des journées de juin 1848, datent – selon la thèse soutenue en 1975 par Jeanne Gaillard (*Paris, la ville, 1852-1870*) – « l'irruption de la banlieue » dans la pensée urbaine et l'élargissement des représentations de l'espace parisien. Ce renouvellement des perspectives est visible dans les mesures techniques (le renforcement des compétences du préfet de la Seine sur la voirie), et confirmé

par les projets comme celui que recommande la lettre de mission que reçoit le comte Siméon, ou encore ceux des deux commissions mixtes, chargées de redessiner les paroisses parisiennes (Florence Bourillon). Les propositions successives d'annexion faites par la commission administrative chargée d'y réfléchir, démontrent bien les changements d'échelle qui lient le sort de la capitale à l'ensemble des territoires. L'opposition des membres, pourtant triés sur le volet, au projet initial qui leur est présenté, démontre une sensibilité particulière aux continuités spatiales qui rapprochent certains quartiers de la capitale des communes situées de l'autre côté du mur des Fermiers généraux. Pourtant, à l'annexion des Ternes, de Passy et d'Auteuil – en partie proposée pour éviter aux voitures revenant du bois de Boulogne de faire la queue à la guérite de l'octroi situé à l'Étoile... –, est opposée l'inégalité qui serait, de fait, renforcée entre l'est et l'ouest de la capitale, ramenant ainsi une partie des conseillers à une perception globale de Paris. L'épisode révèle combien sont diverses les représentations de l'extension parisienne, et confirme que la progression en cercles concentriques n'allait pas de soi.

La comparaison avec d'autres villes conduit à replacer l'événement dans son contexte. L'échec de l'annexion des faubourgs de Bruxelles en 1854 et plus tard l'adoption du « périmètre de l'aggloméré » en 1875, définissant une zone d'intervention qui préfigure les limites actuelles de la ville (Benedikt Zitouni) démontre combien le « coup de force » de 1859 doit être replacé dans les décisions contemporaines sur l'aménagement des « réseaux », la réorganisation des circonscriptions administratives, y compris celles du centre, et la décentralisation des fonctions. Ainsi le préfet de la Seine, faisant fonction de maire de Paris, opère l'annexion moins en pensant à l'aménagement des marges qu'à la réorganisation et à la rénovation du centre. C'est d'ailleurs bien ce qu'en ont retenu les habitants de Bercy, de La Villette ou des autres communes, qui s'y opposent.

L'épisode mérite que l'on s'y arrête. Le premier « réseau » terminé, Haussmann rompt avec les habitudes héritées de l'administration de la Deuxième République, et ce qui pouvait rester des pratiques parlementaires. Les projets sont testés dans des commissions *ad hoc* constituées d'hommes proches du pouvoir ou nommés dans les instances parisiennes. Pour autant, même si le préfet compte bien passer outre leur avis, il ne peut méconnaître les motivations de leurs refus, d'autant que les mêmes raisons apparaissent dans les dires des habitants lors de l'enquête menée dans les communes et les mairies d'arrondissement, à la suite du décret du 9 février 1859 (Nathalie Montel). Le projet achoppe sur le déplacement de l'octroi qui aggraverait les conditions de vie des habitants des communes, et compromettrait le devenir industriel et commercial d'une « petite banlieue », devenue zone franche, importante pour le développement industriel parisien. À chaque étape du processus législatif, interviennent des négociations – que décrit Bernard Gaudillère – entre

le gouvernement, les membres de la commission du Corps législatif et le Conseil d'État, seul habilité à rédiger la loi. Si Haussmann n'obtient pas l'expropriation de la « zone », les industriels voient une partie des aménagements qu'ils demandent pour l'octroi intégrés dans la loi. Ainsi, si le vote final au Corps législatif et l'accord du Sénat à la promulgation de la loi passent pour de simples formalités – alors même que la lecture du télégramme annonçant l'entrée prochaine des troupes dans Milan détourne l'attention des sénateurs –, les procédures antérieures n'ont pas été si simples.

La loi du 16 juin 1859 prévoyait « l'extension des limites de Paris jusqu'au pied de l'enceinte fortifiée ». L'exposé des motifs rappelait les nécessités de l'annexion : faire profiter la Ville des ressources de l'industrie et du commerce, faciliter la circulation des biens et des personnes en déplaçant les barrières d'octroi, faire de Paris une capitale moderne et assainie, digne de l'Empire. Au fil des discours et des rapports, les représentations de la « zone annexée » ont changé, et d'agglomérations, « véritables parasites qui vivent de la vie des villes sans en supporter les charges », elles sont devenues essentielles... à Paris-centre. Cette inversion des images indique que le projet du préfet Haussmann n'était sans doute pas aussi assuré du succès qu'on a pu le supposer à la lecture de ses *Mémoires*.

L'annexion en moyenne durée

La décision prise, le Paris des vingt arrondissements mettra une quarantaine d'années à urbaniser ses confins. Le dessein de l'Empire, poursuivi en cela par la Troisième République, est alors de « faire de la ville » dans les territoires nouvellement associés au sort de la capitale. Les décideurs orientent leurs objectifs vers la réalisation d'une unification territoriale et d'un rééquilibrage entre l'est et l'ouest de la ville. On ne peut que suivre Géraldine Texier-Rideau dans la démonstration qu'elle fait de la re-définition des grands projets antérieurement prévus dans l'Est parisien, place du Trône (de la Nation) et plus encore place du Château d'Eau (de la République), destinés à faciliter l'articulation entre Paris-centre et les nouveaux territoires (► 5). La mise à jour par Rosa Tamborrino du « plan d'Haussmann de 1864 » démontre la méthode de l'administration, contrainte à négocier les travaux qu'elle souhaite et concourt ainsi à en expliquer les limites. Dans l'Est parisien, ce n'est que tardivement qu'est prolongée l'avenue des Amandiers (de la République) et les aménagements que souhaitaient les habitants de Belleville (Christiane Demeulenaere-Douyère).

Aux rocade qui, comme la rue de Puebla (devenue partiellement rue des Pyrénées), mettent les nouveaux arrondissements en relation les uns avec les autres, ou aux radiales avec le centre de Paris, s'ajoute la construction de quartiers neufs, constitués dans de véritables mises en scène urbaine, autour d'équipements – mairie, hôpitaux, écoles, casernes de pompiers, squares, etc. –

comme celui de la place Gambetta établie à l'écart de l'ancien Belleville... À l'ouest, la construction de vastes quartiers d'immeubles qualifiés « d'haussmanniens » est laissée à des sociétés concessionnaires. Pourtant si l'installation des populations nouvelles et en particulier des « essayeuses de plâtre » ou des artistes dans les quartiers neufs, observée par Manuel Charpy, invente une nouvelle façon bourgeoise d'habiter la ville – l'auteur évoque la gentrification du quartier Notre-Dame-des-Champs –, la lenteur de la mise en valeur de la rue des Pyrénées démontre la capacité d'anticipation excessive de l'entreprise haussmannienne. Car contrairement aux discours convenus sur la nécessité de réaliser l'unité de la ville, les efforts sont inégaux et certains quartiers semblent laissés à l'abandon. Au début du xx^e siècle, se définit une géographie contrastée, mettant en valeur des axes de développement urbain, et des zones de vide, en contraste avec la banlieue qui se développe de l'autre côté du mur.

Paris-banlieue

L'annexion pose en termes totalement nouveaux la question de la banlieue, des seuils de la ville et des rapports de la capitale dilatée avec ses périphéries. Les pressions exercées par les élus pour un métro strictement parisien afin de faciliter les circulations *intra muros*, de desservir les quartiers excentrés en cours d'urbanisation et d'y conserver des électeurs potentiels, révèlent bien les enjeux des rapports Paris-banlieue. La question de la prolongation du métro en banlieue est posée dès les années 1900 et Pascal Désabres démontre les divergences d'intérêt, à la fois juridiques et financières, entre la Ville et le département de la Seine. Toutefois, en 1929, quinze prolongements sont votés que la crise des années 1930 ajournera. On se contentera de la complémentarité entre un métro urbain et des dessertes par tramways en banlieue.

L'épisode confirme les distorsions qui existent de part et d'autre du mur, devenu barrière de l'octroi et enjeu particulièrement conflictuel dans la vie des Parisiens. Créé par une loi du 27 vendémiaire an VII (18 octobre 1798), l'octroi de Paris a dû s'adapter aux extensions successives de la capitale, celle de 1860, mais aussi celle intervenue dans les années 1920 en vertu de la loi du 19 avril 1919. Entre les deux agrandissements apparaissent des similitudes, tenant à l'indispensable perception d'un impôt à haut rendement, mais aussi des différences notables. En 1860, les fortifications matérialisent une ligne continue qui facilite la perception de la taxe et limite clairement le territoire sur lequel elle est applicable. Tel n'est plus le cas dans les années 1920, où le refus d'établir une nouvelle barrière fragilise un impôt par ailleurs fortement contesté à la fois dans ses modalités pratiques et dans ces effets économiques.

Les axes de progression urbaine ignorent, toutefois, la barrière des fortifications et donc de l'octroi. De part et d'autre, s'étendent des activités et des populations semblables. Le contraste, renforcé à partir de 1900 avec le développe-

ment démographique des communes de banlieue, renouvelle les dynamiques urbaines originales. De la même manière que l'équilibre entre l'ancien centre – avec notamment ses îlots insalubres – et la nouvelle périphérie est modifié (Isabelle Backouche). Au-delà du simple transfert des grands établissements industriels en banlieue, l'implantation des nouvelles technologies comme l'automobile, l'aviation ou les constructions électriques fait de certaines communes de la banlieue ouest et nord, Boulogne-Billancourt, Puteaux, Saint-Denis, des technopoles de pointe; le faubourg Saint-Antoine et le 20^e arrondissement se prolongent vers Montreuil avec les métiers du bois et du meuble; les activités de La Villette se dispersent entre Pantin et Aubervilliers, autour du traitement des déchets des abattoirs, de la chimie organique et de synthèse, etc. Ailleurs, d'autres facteurs sont également à l'œuvre comme les logiques résidentielles dans le prolongement des sites de villégiature, des quartiers bourgeois ou mixtes, associant résidence et activités artisanales, comme au-delà des Batignolles – vers Asnières et Colombes – ou dans la boucle de la Marne dans le prolongement de Nogent ou de Saint-Mandé – communes de la première couronne. La banlieue qui s'étend maintenant au-delà des fortifications et de la zone est livrée à elle-même, ignorée par la puissance publique. Ses espaces libres accueillent les entrepôts, la grande industrie, puis le logement des classes populaires urbaines que se partagent les deux offices publics d'HBM, celui de la Ville de Paris et celui du département de la Seine (Danièle Voldman). Des politiques de coopérations intercommunales sont cependant mises en œuvre par le conseil général de la Seine (Emmanuel Bellanger).

Au final, l'annexion ne résout pas la question des limites de la ville mais ouvre les débats sur l'extension. Marie Charvet et Pierre Casselle en rappellent les enjeux hygiénistes, politiques et patrimoniaux à travers les débats au Conseil de Paris et au sein de la Commission chargée *in fine* d'envisager d'une part le démantèlement des fortifications et, d'autre part, les aménagements que l'on pourrait y faire. La référence la plus souvent évoquée est alors Berlin capable de concilier nature et modernité, offrant à sa population des habitations saines et des équipements de proximité, des parcs, des jardins et un excellent réseau de transports (Stéphane Füzesséry). Mais c'est en fait l'inutilité des fortifications pendant la guerre de 1914 qui conduit au vote à l'unanimité de la loi du 19 avril 1919. Celle-ci prévoit la destruction du mur et accorde trente-huit ans à la Ville pour mener un projet d'aménagement sur les 1 220 ha comprenant l'ensemble du dispositif fortifié y compris la zone. En 1925, avec l'annexion de « morceaux » de zone à Paris, certaines municipalités de la première couronne sont privées d'une part non négligeable de leur territoire. C'est sous le gouvernement de Vichy que les zoniers seront contraints de quitter cet espace.

Plus largement, avec cette nouvelle extension et l'obligation d'occuper « les vides », l'échelle pertinente de résolution des problèmes urbains tels l'éradication des taudis, la disponibilité des transports, la construction de logements

sociaux (Annie Fourcaut) se pose différemment. Si la crise des années 1930 et la Seconde Guerre mondiale ont différé la perception d'un « au-delà du périph' » – envisagé très tôt et terminé dans les années 1970 –, la croissance économique et démographique de l'agglomération parisienne clôt l'âge haussmannien, ouvre le cycle de la métropolisation et pose les bases de débats très contemporains. Une phrase de l'avant-projet d'aménagement régional de 1963, rappelée par Loïc Vadelorge, résume la perception des enjeux qui va conduire l'équipe du District autour de Paul Delouvrier à définir une politique volontariste de réforme territoriale: « Paris, qui n'est plus une ville mais une agglomération, va devenir une région urbaine ». Mais ce sont bien les trois décennies d'urbanisation pavillonnaire, entre 1960 et 1990, qui feront totalement sortir la métropole parisienne des logiques haussmanniennes (Martine Berger).

Les textes rassemblés dans ce livre permettent de mesurer comment la décision politico-administrative prise en 1859-1860 a engendré des dynamiques urbaines en moyenne durée, jusqu'aux années 1960, ainsi que l'entrée dans l'ère de la métropolisation. Cette décision a été encouragée par un double contexte: d'une part, celui de la ville dédoublée par l'existence de la petite banlieue, due à la construction des fortifications dans les années 1840 en raison des tensions avec la Grande-Bretagne; d'autre part, celui engendré par les capacités d'Haussmann à négocier, puis imposer une décision controversée.

Mettre en relation les contraintes nées du développement urbain et les capacités décisionnelles des décideurs reste un programme d'actualité à l'heure des débats sur le Grand Paris. Sans oublier de rappeler, en comparant avec d'autres métropoles, que le modèle de croissance parisien n'est pas unique et que des contraintes démographiques et économiques à l'œuvre partout en Europe entre 1850 et 1960 ont conduit à l'éclatement, plus ou moins rapide, des villes anciennes. Comprendre le passé et regarder ailleurs permettent ainsi d'analyser le champ des possibles pour aujourd'hui.