

Yerres appartient désormais à un nouvel ensemble, la communauté d'Agglomération Val d'Yerres - Val de Seine. La Société d'Histoire d'Yerres a demandé à M Philippe Montillet de bien vouloir nous tracer une rétrospective des évolutions qu'ont connues Paris et l'Ile-de-France au cours du siècle dernier. L'article comportera trois volets et nous commençons aujourd'hui par le premier volet relatant les études et décisions prises jusque dans les années 1950.

De formation juridique et historique, Philippe Montillet a travaillé sur les questions d'identité, de patrimoine bâti et de mémoire des territoires, notamment au sein de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île- de-France.

## ***De l'extension de Paris au Grand Paris*** **Genèse et regards croisés**

En 2013, l'Ile-de-France se voyait doter d'un nouveau Schéma Directeur et en même temps entrait dans le temps des intercommunalités. Ainsi d'une part la planification régionale franchissait une nouvelle étape et d'autre part, l'organisation territoriale était, elle aussi, une nouvelle fois modifiée. Ces actes qui peuvent parfois paraître lointains aux citoyens, voire, pas toujours bien compris, engagent pourtant leur quotidien puisqu'ils interfèrent sur le territoire sur lequel ils vivent. L'aménagement du territoire et l'organisation des pouvoirs demeurent des questions essentielles de vie sociale.

Nous nous proposons de faire une synthèse historique de ces évolutions sur un siècle pour essayer de comprendre comment et pourquoi elles ont été possibles, voire nécessaires et ce qu'elles entraînent.

Un retour en arrière d'un siècle s'impose ainsi que le rappel de quelques chiffres. C'est, en effet, à l'aube du XXème que les prémisses de la planification et de nos institutions actuelles se sont mises en place.

Par un curieux paradoxe c'est très rapidement après la promulgation de la loi de 1884 sur l'autonomie des communes marquée par l'élection du Maire que, pour la capitale, a été ressenti le besoin de mener une politique d'aménagement à une échelle plus large que celle de ses limites administratives. Mais encore fallait-il trouver le bon espace de référence. Certes depuis longtemps le terme de banlieue existait c'est-à-dire d'un territoire dans le même « ban » et donc ayant des liens d'interférence, existait, mais il demeurait flou dans la réalité concrète et il était difficile de voir derrière ni un vrai pouvoir, ni un espace bien défini.

Le département de la Seine qui existait depuis 1790 répondait aussi partiellement à cela, mais le législateur de l'époque avait fait de ce département quelque chose de bien particulier, justement dans l'idée qu'il fallait en limiter les moyens pour ne pas donner à Paris qui en était le cœur et dont étaient toujours parties les révolutions, trop d'importance. Dans la société du XVIIIe siècle, encore totalement persuadée que la richesse n'était que celle de la production du sol, il fallait contraindre l'espace de la capitale. La Seine devait être un département dépendant et contraint comme le montrait bien le fait qu'il était totalement englobé dans celui de Seine-et-Oise. Exemple unique d'un département encerclé. La « politique » avait triomphé d'une approche plus pragmatique.

Pourtant les choses ont évolué d'une tout autre manière à partir de la révolution industrielle qui a bousculé –progressivement mais finalement assez vite- le paradigme rural et rendu caduc le bel édifice institutionnel de 1790. En quelques décennies, la production industrielle et le commerce sont devenus les pourvoyeurs de richesse. Or la société industrielle, à la différence de la société agricole, demande la concentration des hommes et la vie urbaine. Dès lors, dès les années 1840 et encore plus avec le Second Empire, dès les années 1850-1860, Paris devient le centre d'une activité industrielle intense. Cela va se traduire par une croissance urbaine très importante dont le symbole est le plus que doublement de la superficie de Paris qui passe, en 1860, de 3 402 à 7 802 hectares en absorbant totalement ou partiellement 12 communes du département de la Seine.

Mais à cette époque Paris ne déborde pas encore vraiment au-delà de ses limites administratives marquées par les fortifications édifiées par le Gouvernement de Thiers à partir des années 1840. C'est entre l'ancienne limite communale (Mur des Fermiers généraux) et l'enceinte fortifiée que l'essentiel de la population s'est installée à partir de 1830, époque où elle a commencé à croître de manière importante. Ainsi entre le dernier recensement (dans le cadre des anciennes limites) de 1856 et celui d'après l'annexion de 1860, la population parisienne est passée de 1 174 346 habitants à 1 696 141. L'essentiel de ces 400 000 habitants supplémentaires étaient logés dans l'entre deux des anciennes (les Grands Boulevards) et des nouvelles limites (les « Fortifs »). A l'époque tout le reste du département de la Seine (80 communes) était peuplé de 250 000 habitants. Ce n'est qu'après 1870/80 que son développement démographique commence et, il en comportera 1 200 000 en 1911<sup>1</sup>.

Chiffres importants à rappeler pour comprendre le phénomène qui a amené à repenser toute l'organisation spatiale de Paris et de sa couronne. A partir de la fin du XIXe siècle et durant près de 70 ans, Paris et sa banlieue vont croître, sans qu'il y ait report de l'un sur l'autre, mais l'un et l'autre. Double croissance : Paris verra sa population tendre vers trois millions d'habitants ce qui sera son maximum à la veille de la seconde guerre mondiale et la banlieue elle aussi croîtra. Quelques chiffres pour la banlieue : 1886, 607 381 habitants, 1896, 796 378 habitants, 1901, 885 762 habitants, 1911, 1 182 379 habitants.

Mais la démographie n'est qu'un aspect de la croissance de la banlieue.

L'autre est celui de la manière dont s'y effectue **l'occupation du sol c'est-à-dire** son aménagement qui ne suivra pas vraiment le modèle parisien de la densification et de la construction en hauteur.

En banlieue l'évolution est différente, au moins sur deux points :

- Jusqu'alors les bourgs avaient connu une croissance naturelle par élargissement progressif de leur front urbain, de façon annulaire le plus souvent ou en suivant la voirie. Or les anciens villages à partir de la seconde moitié du XIXe siècle, vont croître de manière très différente avec des lotissements qui s'implantent non plus en prolongeant la trame existante mais là où il y a des opportunités foncières c'est à dire le plus souvent dans des secteurs qui jusqu'alors avaient été hors zones bâties, d'où deux conséquences qui auront rapidement des effets très lourds : rupture dans le réseau viaire non plus vraiment en cohérence avec l'ancien ; absence de rattachement aux équipements publics mêmes de nécessité ( assainissement, eau potable etc.).

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission d'extension de Paris, Considérations techniques préliminaires, Préfecture de la Seine, Paris, Imprimerie nationale, 1913.

- Un second mouvement d'une autre nature existe. Face à la demande de place et aux nuisances engendrées par l'industrie, Paris qui a la majorité de la représentation au Conseil général de la Seine<sup>2</sup>, ne peut résister à l'appel du vide que représente la banlieue. De l'espace et une faible urbanisation constituent la terre d'accueil idéale pour ses établissements les plus polluants. Cela est rendu possible grâce au décret impérial du 15 octobre 1810 qui interdit l'implantation sur Paris des industries « manufactures et ateliers insalubres, incommodes et dangereux ». Il leur faut aller extra-muros dans le département de la Seine. Les maires des communes disposent de peu de pouvoirs, par rapport à ce que le Préfet peut leur imposer. Leur pouvoir se limite en fait quasiment uniquement à la décision de la localisation de la manufacture permettant de repousser plus ou moins hors de la zone bâtie les nuisances industrielles mais tout cela sans vraie concertation et sans justification des choix. Chaque maire agit selon ses propres critères et les opportunités foncières qui s'offrent notamment avec des terrains jusqu'alors agricoles, souvent de bord d'eau comme sur la Seine Amont (Ivry, Vitry, Choisy...). Il n'y a aucune politique cohérente d'ensemble, chacun repoussant le plus loin de son centre, les activités polluantes ou dangereuses. Ces délocalisations ne cessent de s'étendre et, en 1886, le nombre d'industries classées en banlieue dépasse les 500, à la fois nuisances et pourvoyeuses d'emplois. Industries Janus ! Certains secteurs sont plus touchés comme l'ancienne plaine du nord, nord-est, notamment autour de Pantin et d'Aubervilliers où, la place étant importante, s'installent les usines à risques d'explosion (poudrerie) ou encore celles d'industries de chimie organique.

Le mouvement ne s'arrête pas aux industries polluantes ou dangereuses, ces dernières n'étant que des précurseurs « visibles » puisqu'ayant occasionné une législation spécifique. Il concerne aussi l'épandage des déchets et vidanges parisiens, ou encore certains équipements sociaux: cimetières parisiens à Ivry, Pantin ou Bagneux ; dépôts de mendicité à Issy-les-Moulineaux ou Gentilly, ou équipements liés aux transports, encore plus gourmands d'espaces, triage, ateliers, liés aux besoins urbains : traitement des eaux, centrale électrique, gazomètres... Ces activités<sup>3</sup> occupent des terrains qui, jusque-là, n'étaient pas habités et n'accueillaient que des exploitations agricoles mais peu à peu, pour un rapprochement avec le lieu de travail, il y aura une pression pour édifier de l'habitat dans tous les interstices d'autant que les industries ont souvent entraîné le développement de stations de chemin de fer. Habitat concerté avec des lotissements mais aussi tout un pavillonnaire diffus.

De nouveaux quartiers apparaissent complètement déconnectés des anciens villages, par exemple les Ardoines à Vitry-sur-Seine, Malassis à Ivry ou encore celui du triage à Villeneuve-Saint-Georges. Ainsi, s'il s'agit d'une même commune, cette croissance produit davantage une ville éclatée qu'une ville qui grossit. Les villes éclatées succèdent aux anciens villages ordonnés comme l'étaient tous les villages ruraux. Villes faussement polycentriques car les équipements ne suivent pas ; villes opportunistes en ce sens que loin de connaître une certaine autonomie elles vivent aussi de ce que leurs voisines peuvent leur offrir avec des déports de nuisances notamment.

---

<sup>2</sup> Une nouvelle fois nous retrouvons l'importance de la démographie, Paris avait 20 arrondissements pour ses 2 millions d'habitants et les 80 communes du département de la Seine, 2 (Saint-Denis et Sceaux) ce qui correspondait à ses 250 000 habitants...

<sup>3</sup> Sur tout ce mouvement voir le livre (thèse), toujours d'actualité, de Jean Bastié, *Le croissance de la banlieue parisienne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1964.

Cet éclatement se retrouve dans la voirie. Si durant longtemps elle s'est partagée entre les chemins reliant entre eux villages, fermes et hameaux, et les grandes routes royales puis nationales, pour les liaisons lointaines de ville à ville développées surtout à partir du XVIIIème siècle, les emprises industrielles, les lotissements et le pavillonnaire diffus et sauvage ont créé de nouveaux réseaux dont une partie ne débouche sur rien et finit en impasse... A cela s'ajoute les tracés « mécaniques » des voies de chemin de fer qui, si elles facilitent les grandes et nécessaires liaisons radiales, entraînent en revanche des coupures urbaines au point que certaines communes se scinderont (Le Perreux de Nogent-sur-Marne, Alfortville de Maisons-Alfort, Malakoff de Vanves ...). Les communes n'allant pas jusqu'à la partition doivent accepter des quartiers au développement séparé (comme La Faisanderie par rapport à Villeneuve-le-Roi).

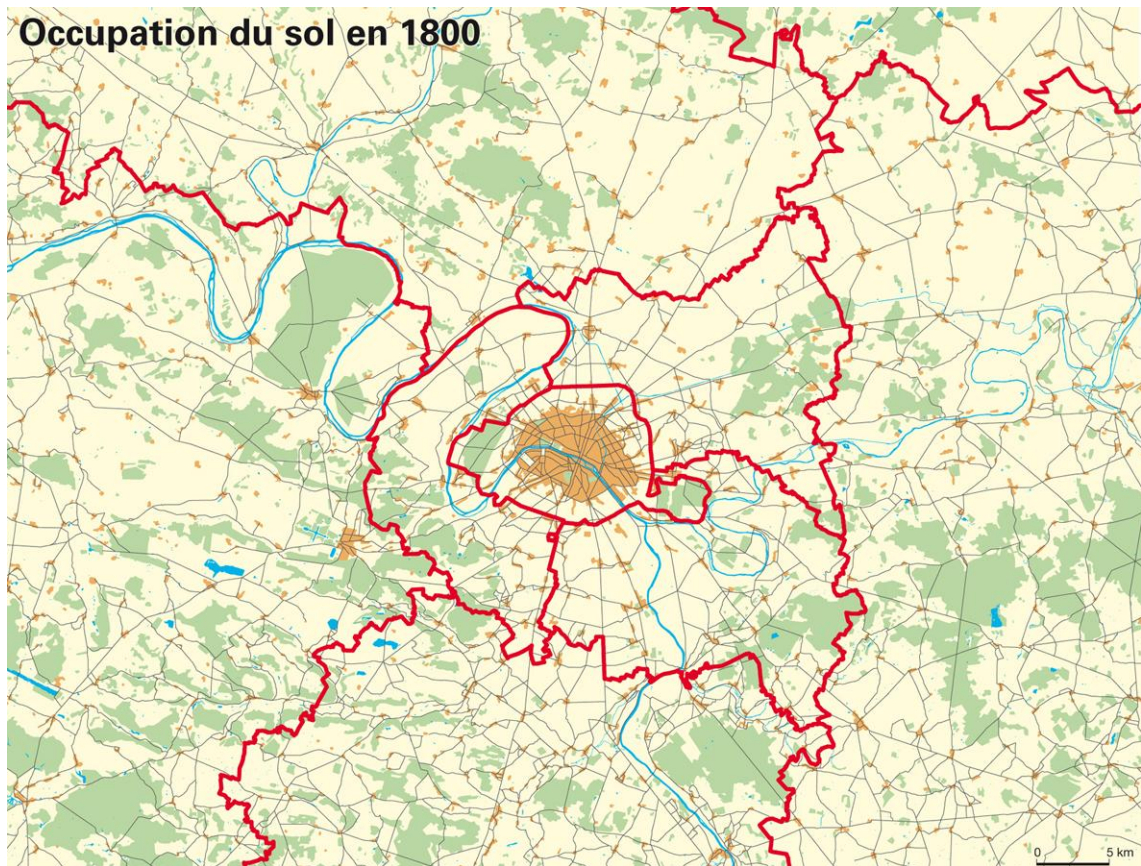
Dans le département de la Seine, la conséquence de ce double mouvement est que deux modèles très différents cohabitent de part et d'autre de l'enceinte parisienne, au mépris de la cohérence d'ensemble : d'un côté Paris, (ville ordonnée ou réordonnée depuis Haussmann), de l'autre des communes développées selon plusieurs logiques d'autant qu'à celles des maires se superposent parfois celle du département de la Seine, puisque c'est lui qui souvent décide d'équipements hors les murs en faisant jouer à son profit l'expropriation pour cause d'utilité publique ou des achats directs à son profit.

Car en effet, si les autorités veulent agir c'est par la maîtrise du sol. Or depuis la Révolution et le Code civil la propriété est un droit sacré. Le parcellaire en région parisienne est très morcelé hormis quelques ex-grands domaines seigneuriaux qui sont convoités par les divers promoteurs et industriels aux importants moyens. Dès lors l'Etat est assez démuni pour mener les grandes politiques qui s'imposent pour remédier aux désordres de la banlieue et organiser son développement.

Il va falloir entreprendre un travail sur le long terme marqué par de nombreuses étapes. Notons que toutes les grandes métropoles sont plus ou moins confrontées au même problème et des réformes sont entreprises tant à Vienne, qu'à Berlin ou à Londres. Chaque pays réagit avec ses traditions et son appareil juridique. La France, avec le sien, qui peut se résumer par une grande autonomie reconnue aux communes depuis 1884, et une propriété très diffuse et considérée comme un droit inaliénable...Ainsi l'action qui sera menée durant un siècle consistera d'une part à limiter ce droit sans l'abolir, et d'autre part à créer les conditions d'une organisation générale permettant de traiter les problèmes à grande échelle. Celle-ci passera par l'élaboration de Schémas directeurs et par des réformes institutionnelles concernant le découpage des circonscriptions.

En matière d'espaces à trouver, la démolition programmée des fortifications de Thiers ouvre, à la fin du XIXe siècle de nouvelles perspectives de même que change le rapport entre Paris et les communes suburbaines. En effet, disparaît alors la séparation physique de la zone *non aedificandi* qui renforçait de manière très forte la coupure que créait l'enceinte elle-même et, bien évidemment les limites administratives. En s'appuyant sur les pouvoirs du Préfet de la Seine, des projets de rationalisation et de programmation à l'échelle du département de la Seine, ont pu voir le jour. Ils se substituent à la seule approche communale qui peut paraître désuète au moment où les communes voient leurs territoires de plus en plus se corrélés. Une large réflexion apparaît ainsi à l'aube du XXe siècle sur la nécessaire relation de Paris à sa banlieue initialement

conçue comme un volet de la réflexion menée sur la nécessaire extension de la capitale. Cela ouvre à la première époque de la planification.



## 1ère Partie la naissance de la planification urbaine

### I- Les débuts de la planification du « grand Paris »

Pour Paris et sa banlieue les réflexions ont commencé au début du XXème siècle. Leurs effets ne seront qu'assez faibles dans un premier temps, la première guerre mondiale venant freiner un mouvement qui néanmoins est lancé et qui ne s'arrêtera plus jusqu'à aujourd'hui. N'anticipons pas et voyons ce qui s'est passé avant et après la première guerre mondiale. Il y a, à la fois, rupture et continuité entre les deux époques. Tout a commencé par une commission et s'est terminé par une loi.

#### a. La commission d'extension

Demandée dès 1909 par le préfet de la Seine Justin de Selves (1848-1934)<sup>4</sup>, l'idée d'une « commission d'extension de Paris » est relancée en 1910 par le Conseiller municipal Louis Dausset, proposant la création d'une commission en « charge d'étudier les questions que soulève l'extension de Paris ». Dans un contexte marqué par la pression démographique, les nouveaux besoins sociaux et économiques et par l'arrivée du métropolitain, reconfigurer la morphologie urbaine est une nécessité.

<sup>4</sup> Préfet de la Seine de 1896 à 1911. Il sera remplacé en juillet 1911 par Marcel Delanney qui restera à ses fonctions jusqu'en avril 1918.

Dausset justifie cette commission « car, tandis que nous nous absorbons uniquement dans les transformations et les embellissements de Paris, les communes suburbaines qui sont venues s'accrocher en quelque sorte à son enceinte se développent avec une rapidité toujours plus grande (...) Paris et sa banlieue forment une agglomération de 3 500 000 habitants environ ayant les mêmes intérêts au point de vue de la circulation, de l'hygiène et de l'esthétique.»<sup>5</sup>. La commission est finalement créée en 1911 par le préfet de la Seine Marcel Delanney (1863-1944) qui définit son rôle : « Rechercher comment l'extension de Paris pourrait s'effectuer, non au gré du hasard, des circonstances ou des intérêts particuliers, mais d'après un plan méthodique et harmonieux, tenant compte des intérêts de toute nature, sociaux, économiques, hygiéniques et artistiques de la capitale »<sup>6</sup>. Ainsi, trois principes encore très actuels sont posés : une réflexion englobant le maximum de paramètres de la vie sociale ; une remise en cause de l'autonomie communale avec la recherche du « bon périmètre » d'intervention et une méthode rigoureuse basée sur des études et des statistiques tant pour le bilan (quelle est la situation ?) que pour le projet (quels sont les objectifs ?).

La commission, présidée par le préfet et composée de 54 membres, ne se réunit qu'une fois en 1912 pour décider de commander un rapport dont la rédaction est confiée à Louis Bonnier<sup>7</sup> et Marcel Poète<sup>8</sup>. Achievé en 1913, *Le Rapport de la Commission d'extension de Paris*, est le premier projet d'ensemble à l'échelle du département de la Seine. La notion de prévision urbaine y est centrale, fondée sur une analyse de tendances pour l'avenir (prospective) s'appuyant sur des données scientifiques. L'ouvrage est précurseur en matière de programme et de transformations structurelles urbaines et inaugure les méthodes de la planification territoriale encore actuelles. Il comporte deux volumes :

- Dans le premier, « *Aperçu historique* », Marcel Poète traite tout d'abord de l'évolution de l'agglomération parisienne depuis le XVI<sup>e</sup> siècle. Il insiste, dans un chapitre (le second), sur ses transformations successives suite à l'annexion parisienne des zones suburbaines de 1859 et sur les mouvements de population entre Paris et la banlieue au XIX<sup>e</sup> siècle. Plus qu'historique, ce tome livre d'une manière très moderne une analyse des mouvements de population, des coûts de l'extension, de la localisation des différentes classes par secteur... problématisant les enjeux contemporains du département.
- Dans le second volume, plus prospectif, « *Considérations techniques préliminaires* », Louis Bonnier s'intéresse aux transformations structurelles de l'agglomération parisienne que Bonnier justifie ainsi : « Il importe dès maintenant, dans l'intérêt de l'hygiène, de l'harmonie, de la beauté même du plus grand Paris, de s'opposer à l'entassement des maisons dans des agglomérations dont la densité s'augmente si rapidement, d'y réserver les terrains nécessaires à l'élargissement des principales voies de communication, à la création de

---

<sup>5</sup> Louis Dausset, *Rapport sur le projet de budget de 1911*, 25 décembre 1910.

<sup>6</sup> Marcel Delanney, Discours inaugural de la Commission d'extension, 28 février 1912.

<sup>7</sup> Louis Bonnier (1856 – 1946) est architecte-voyer de la ville. Il a occupé de nombreuses fonctions administratives telles qu'inspecteur général des Services techniques d'architecture et d'esthétique de la Seine, architecte en chef des bâtiments civils et palais nationaux ou rapporteur de la commission chargée de réviser les règlements de voirie de Paris. Il a préparé le décret de 1902 sur les hauteurs et saillies. En 1917, il fonde l'École supérieure d'art public (Institut d'urbanisme de l'université de Paris) et est le co-fondateur avec Marcel Poète de *La Vie urbaine*.

<sup>8</sup> Marcel Poète (1866 – 1950) est archiviste – paléographe. Il est conservateur en chef de la Bibliothèque historique de Paris à partir de 1903 et pendant une trentaine d'années. Secrétaire de la Commission du Vieux Paris de 1914 à 1920, il donne de nombreuses conférences à travers le monde. En 1917, il transforme la Bibliothèque historique en Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaine de la Ville de Paris, dont il est le premier directeur. Il y dispense un enseignement sur l'évolution des villes.

promenades suffisantes en nombre et en étendue.». Deux chapitres découpent l'ouvrage : la circulation et les espaces libres.

Cette place donnée aux voies de circulation mérite d'être développée car l'approche en est nouvelle. D'abord par la méthode puis qu'il apparaît nécessaire de recourir à l'élargissement de la voirie en se fondant sur les statistiques, sans appliquer un plan d'extension systématique mais au contraire de manière raisonnée et rationnelle en s'appuyant sur des données et des analyses axe par axe. Ensuite parce qu'apparaît l'idée de raccorder les voies de commune à commune pour favoriser les itinéraires continus dans la banlieue.

Enfin, s'il s'agit de résoudre les problèmes d'encombrements dans la capitale, la circulation a aussi un autre objectif. S'il n'est pas encore possible de maîtriser la construction, encore trop dépendante au droit de propriété alors tout puissant, il faut l'organiser au mieux grâce à la création de voies nouvelles et d'infrastructures de transports en commun sur lesquelles viendront s'implanter des habitations.

En matière d'espaces libres là aussi l'approche est assez novatrice. Elle n'est pas uniquement hygiéniste mais sociale. Pour répartir au mieux la population, il convient également de s'appliquer à son bien-être en considérant les espaces libres : « Comment diffuser cette population ? En s'efforçant de distribuer harmonieusement dans la cité de demain les pleins et les vides, en y défendant les espaces libres contre l'envahissement désordonné des constructions. Diffusion de la population, création d'espaces libres : ces deux termes sont nécessairement liés. ». Bonnier propose alors de recourir à l'expropriation et à l'utilisation d'établissements publics désaffectés, tels que les forts, pour y implanter des espaces libres.

Bonnier ne limite pas son analyse au caractère rationnel de la planification et aux changements que cela suppose, mais insiste sur la prise en compte de la dimension esthétique et historique de la ville : « Il faudra tenir compte de l'exécution partielle des anciens alignements ; épargner les vieux immeubles que leur caractère historique et leur beauté doivent rendre inviolables » (chapitre 1) et il interroge : « Mais est-il impossible de concilier l'esthétique et l'hygiène, d'épargner entre les mesures du Vieux Paris les belles demeures dignes d'être conservées ? » (chapitre 2). L'intérêt patrimonial apparaît au sein du projet urbain, lui donnant une épaisseur historique et esthétique, dans un contexte marqué par la nouvelle loi sur la protection des monuments historiques<sup>9</sup>.

La méthode de Louis Bonnier, appuyée sur l'analyse de cartes thématiques (répartition de la population, carte de l'état sanitaire de Paris, fréquentation des routes parisiennes...) et de données statistiques, permet d'élaborer un projet de planification du territoire. L'idée est alors de calibrer son aménagement face aux extensions attendues. A l'aide d'indicateurs, il convient de saisir le rapport entre bâti et non bâti, la répartition homogène des espaces libres et de la population, ce qui influe nécessairement sur la régulation de la circulation et des déplacements.

Il s'agit dès lors de trouver une meilleure articulation entre le formalisme parisien et la banlieue informelle, d'où le choix des frontières administratives du département de la Seine. Comme l'indique Bonnier : « Le plus grand Paris, son réseau de rues, de routes, de chemins

---

<sup>9</sup> Loi du 31 décembre 1913.

de fer, de tramways, d'égouts (...) ne doivent pas se former au hasard, sans direction d'ensemble, sans coordination et notamment sans liaison entre les deux parties de l'agglomération, encore séparées aujourd'hui par les fortifications». Cette départementalisation est importante. Elle pose dès 1913 la question d'une gouvernance<sup>10</sup> unique. L'existence de l'agglomération ne peut se faire à travers les seuls pouvoirs communaux mais c'est aussi à l'Etat, via le département et le Préfet, d'intervenir. La guerre a alors interrompu, mais non rompu, le fil de cette réflexion.

## **b. la relance de la planification à l'après-guerre 14-18**

La guerre et le manque de coordination entre la Commission et les Elus communaux n'ont pas permis au *Rapport de la Commission d'extension de Paris* d'avoir des effets immédiats. Il a toutefois posé les bases d'un certain nombre de réflexions sur la planification de la région parisienne dont l'année 1919 est un pivot. Elle est marquée par deux éléments dont les conséquences se feront sentir longtemps : le concours international et la loi Cornudet. Par ailleurs 1919, en cette période d'après-guerre où tout est à repenser, voit aussi la fondation de l'école des Hautes études urbaines, la création de la revue *La vie urbaine* par Marcel Poète et Louis Bonnier et la loi du 19 avril 1919 qui pose la question du réaménagement de la zone liée aux fortifications.

- Le concours international pour l'aménagement, l'embellissement et l'extension de Paris

Un concours d'idées international est organisé par le Conseil général de la Seine pour « l'aménagement, l'embellissement et l'extension de Paris ». Les concurrents doivent faire des propositions libres selon des thèmes définis : « les projets d'aménagement d'ensemble de la région parisienne » (dans le respect de la loi Cornudet votée en parallèle) ; « l'aménagement des fortifications et de la zone » ce qui sous-entend notamment l'aménagement des Portes de Paris ; et enfin des projets ponctuels hors de Paris. Le rapport Bonnier - Poète alimente les projets des participants.

Une trentaine de participants contribuent à ce concours trop oublié aujourd'hui<sup>11</sup>. Pour la section 1 (projet d'ensemble) le projet de Léon Jausse<sup>12</sup>(1875-1932) est primé. Il est fortement documenté et ses plans reposent sur un grand nombre de données scientifiques et statistiques prolongeant ainsi le rapport de la Commission d'Extension. Etendant sa réflexion au-delà des questions de logements et d'industries, il insiste sur les infrastructures irriguant la région parisienne et rayonnant au-delà.

Son projet, libre de toute contrainte administrative, notamment communale, s'inscrit dans le cadre du département de la Seine qu'il ne déborde pas. Parmi ses idées on note, l'extension du réseau ferré et des canaux, la construction d'autoroutes paysagées et le transfert de certains établissements vers la banlieue, notamment la Faculté des Sciences au sud-ouest préfiguration de ce qui deviendra le pôle Saclay-Orsay. A noter aussi, pour ce qui aura des débouchés, les voies de grandes circulations en rocade autour de Paris et le port de Gennevilliers pour répondre à la place qu'allait tenir désormais la Seine-Aval recueillant toutes les matières premières transitant par le Havre, ouverture océane de Paris et sa région dont le développement de son industrie allait profiter.

---

<sup>10</sup> Terme anachronique car à l'époque on parlait de « pouvoir » et non de gouvernance.

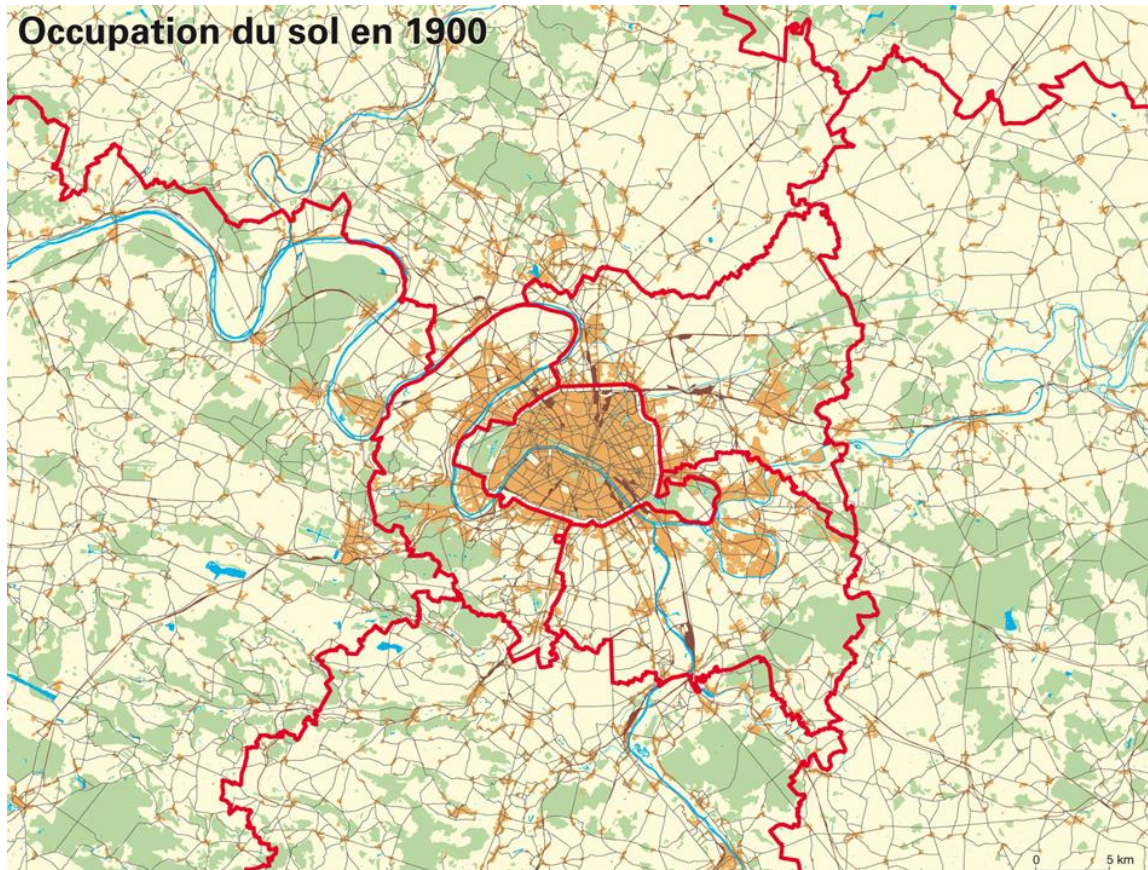
<sup>11</sup> Il faut citer le Colloque « Inventer le Grand Paris 1913-2013 », Paris, Cité de l'Architecture 2013.

<sup>12</sup> Ses archives sont conservées au Centre d'archives d'architecture du 20<sup>ème</sup> siècle, Cité de l'Architecture et du Patrimoine. Il avait travaillé avec Roger-Henri Expert et Louis Sollier.



Jaussely fait aussi grand usage d'un zonage avant la lettre, en spécialisant des quartiers pour répondre à des besoins de fonctionnalisme, d'hygiène et d'esthétisme.

Les projets des autres candidats sont aussi novateurs. Ainsi, « plusieurs équipes d'architectures proposent la création de véritables villes nouvelles dont une sur le plateau des Lilas- Romainville»<sup>13</sup>. Quant à l'équipe De Rutté, Bassompierre, Sirvin, Payret-Durtail, elle en propose une sur Le Plessis-Robinson, Châtenay-Malabry, Vélizy. Préfiguration des cités-jardins qu'ils mettront en œuvre quelques années après<sup>14</sup>.



A ce que les idées avaient donc conçu, une loi allait permettre de commencer à donner corps.

- La loi « Cornudet » du 14 mars 1919

Texte fondateur en matière d'urbanisme et de planification régionale pour l'Île-de-France. C'est désormais le législateur et non le Préfet seul qui entre en jeu.

Cette loi crée l'obligation pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants et aux villes touristiques d'élaborer des Plans d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension (PAEE). A noter qu'il ne s'agit néanmoins pas d'une loi circonstancielle pour la capitale. Elle s'applique à toutes les villes. La spécificité du département de la Seine consiste à ce que toutes les communes sont concernées par ces plans (3<sup>ème</sup> alinéa du 3 de l'article 1<sup>er</sup>) qu'elles aient ou non 10 000 habitants.

Un des articles importants de cette loi, même si sur l'instant il restera plus ou moins lettre morte est l'article 9. : « Lorsque le projet de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension

<sup>13</sup>Cf. Claude Cottour, *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région*, DREIF, 2008 page 37.

<sup>14</sup> Cf. Cahier de l'IAURIF n°51, mai 1978.

est de nature à intéresser plusieurs communes du département, le Préfet peut provoquer une étude d'ensemble de ce projet de la part des municipalités intéressées et instituer, même d'office, des conférences intercommunales... » On note le rôle confié au préfet qui, par la loi, peut donc imposer aux communes d'avoir une vision élargie.

Pourtant malgré cet article, cette loi souffrira toujours du caractère communal des Plans d'extension. Les communes ont travaillé chacune de leur côté, même si déjà des organismes pluri-communaux existaient (gaz, eaux, pompes funèbres) et à leur rythme. L'article 9 n'a pas vraiment eu de réalité concrète.

Mais cette loi doit se comprendre aussi avec celle qui l'a suivie d'un mois, portant déclassement des fortifications qui entouraient Paris. Cela permet de libérer des centaines d'hectares puisque, au-delà du fort lui-même, chacun était entouré d'un espace *non aedificandi*, de 500 m de profondeur. Les autorités disposent pour la première fois d'un foncier important, si nécessaire pour mener une réelle politique d'aménagement. Cela est d'autant plus important que dans les années qui suivirent la Première guerre mondiale, du fait de l'exode rural, le besoin d'espace est très grand. « Entre 1920 et 1930, plus de 15 000 hectares sont ainsi urbanisés » (...) « Alors qu'entre 1850 et 1914, seulement 3 000 hectares avaient été lotis »<sup>15</sup>

La loi de 1919, jugée très tôt comme insuffisante sera complétée par celle du 19 juillet 1924 plus précise sur le contenu du Projet d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension (PAEE), notamment en matière de lotissements qu'elle encadre mieux. Il faut, en effet, remédier à leur mauvaise qualité alors que leur nombre cesse d'augmenter. Ils débordent de plus en plus hors du Département de la Seine pour atteindre la Seine et Oise et le nord de la Seine-et-Marne. Certaines communes commencent à y croître de manière rapide : par exemple Draveil entre 1911 et 1926 gagne plus de 2500 habitants, Yerres un peu moins de 2000 mais ce qui est beaucoup plus qu'auparavant où d'un recensement à l'autre la croissance n'était que d'environ 100 habitants. La loi de 1924 complète aussi certaines des dispositions prises en 1919. L'ancien article 9 est remplacé par un article 8, ainsi libellé : « Lorsque le projet de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension est de nature à intéresser plusieurs communes du département, le préfet *provoque* une étude d'ensemble de ce projet (...) et institue, même d'office, des conférences intercommunales ». C'est à dire que ce qui était facultatif (« peut provoquer ») devient une obligation (« *provoque* »).

Dans le même souci d'approche large, elle crée (art.3) une Commission d'Aménagement et d'Extension du Département de la Seine. Cette Commission composée de 98 membres où se mêlent élus et représentants de l'administration sous l'autorité du Préfet de la Seine et de celui de Police, reste délibérative. Elle préfigure, néanmoins, celles qui suivront et surtout l'approche sur un territoire d'ensemble et non plus communal.

L'article 10 renforce les moyens d'agir de l'Etat puisque sur les secteurs concernés, il impose avant toute construction ou travaux, la délivrance d'un permis de construire ce qui donne au pouvoir préfectoral la possibilité d'autoriser ou non, par exemple, un nouveau lotissement et d'avoir un regard sur son règlement.

---

<sup>15</sup> Idem, Cottour, page 43.

Mais ces premiers efforts tant dans la réflexion qu'en matière réglementaire ne suffiront pas pour structurer la région de Paris et lui donner les institutions nécessaires pour répondre aux nouveaux enjeux auxquels elle est confrontée.

Passées les mesures d'après-guerre une nouvelle étape commence dans les Années Trente.

Dans le mouvement à la fois réformateur et centralisateur de cette époque, la réflexion sur la planification et l'organisation territoriale appuyée sur le contexte d'une remise en cause de la propriété, entre dans une nouvelle étape.

## II. Des Années Trente aux années 60

Commission consultative et plans d'extension communaux ne suffisent pas. Encore faut-il avoir un « bras séculier » capable de faire des propositions d'ensemble en dehors des contraintes des collectivités locales. Ce sera le fait du gouvernement Poincaré de mettre en place de nouvelles instances. En 1928 est ainsi créé le Comité Supérieur de l'Aménagement et de l'Organisation Générale de la Région Parisienne (CSAORP) « *Le point de départ de toute l'œuvre d'aménagement de la Région Parisienne* » selon Annie Fourcaut<sup>16</sup>. Ce Comité inspirera la loi du 14 mai 1932 qui prescrit l'élaboration d'un plan d'ensemble. Le premier de cette nature, ancêtre, de tous ceux qui ont suivi jusqu'à l'actuel Schéma directeur. Une vraie filiation peut être observée entre le premier plan d'avant-guerre (PARP) et celui de l'immédiat après-guerre (PADOG). Ils cherchent à stabiliser l'existant et non à se projeter dans l'avenir. Cette période allant des années Trente au début des années 60 est aussi celle d'une évolution dans le territoire concerné. Jusqu'alors on parlait essentiellement du département de la Seine qui recouvrait quasiment la totalité de ce qui était aussi appelée la banlieue. Désormais, la nouvelle échelle est celle de la *Région Parisienne*, concept beaucoup plus flou. Si l'on comprend qu'elle commence aux limites administratives de Paris, en revanche jusqu'où va-t-elle ? La question de sa délimitation se retrouvera tout au long des années qui vont suivre. La limite du département de la Seine n'est plus la bonne, mais où la situer. La croissance urbaine atteint désormais la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne. C'est dans ce contexte que les travaux de planification seront établis.

### a. Du Plan Prost au PARP

Par la loi du 14 mai 1932, le CSAORP est chargé de réaliser un Plan d'Aménagement de la Région Parisienne (PARP). Il s'agit donc de la première commande officielle, publique. Nous ne sommes plus dans le contexte d'un concours d'idées ouvert à tous mais d'un acte de pouvoir. Autre tournant important, ce Plan approuvé, les plans communaux lui seront subordonnés<sup>17</sup>.

La réalisation de ce plan placé sous la direction de Louis Dausset<sup>18</sup> est confiée par arrêté du 26 juillet 1932 à Henri Prost<sup>19</sup> qui travaille avec les services de la Ville de Paris, car le Ministère de l'Intérieur qui a la tutelle sur les communes et auquel le CSAORP est rattaché ne dispose pas de vrais services pouvant mener ce travail à son terme.

---

<sup>16</sup> Annie Fourcaut, dans Emmanuel Bellanger, Matthieu Flonneau, *Banlieue, conflits et solidarités*, Creaphis, Paris, 2007 p. 197

<sup>17</sup> Signalé dans Paris/Banlieue, p.213.

<sup>18</sup> Louis Dausset (1866-1940), sénateur de la Seine et deux fois Président du Conseil général de la Seine.

<sup>19</sup> Henri Prost (1874-1959), architecte et urbaniste qui a travaillé à la modernisation des villes marocaines avec Lyautey. Le Plan est un travail d'équipe. Il convient de citer notamment Raoul Dautry.

Le Plan bouscule les méthodes antérieures. Les objectifs sont clairement définis : « Vous avez à organiser la Région Parisienne, à instituer dans cette région, il faut oser le dire, *un régime d'exception*. Il faut tout d'abord définir, tracer autour de Paris une ligne à l'intérieur de laquelle certaines choses, permises ailleurs seront interdites. C'est ensuite seulement que vous pourrez aborder les tâches constructives. Vous aurez d'autant plus d'autorité pour le faire que, dès le principe, vous aurez pris plus nettement position contre cet excès de liberté qui, dans une vaste agglomération comme la nôtre, conduit toujours au désordre. Vous tracerez à ce désordre de légitimes barrières»<sup>20</sup>.

Ces « légitimes barrières » passent aussi par la distinction entre ce qui est local et ce qui est général à l'ensemble de la région parisienne. Tel est bien l'interrogation que soulève un de ceux qui est le plus préoccupé de la situation de la banlieue, Henri Sellier<sup>21</sup> qui écrit : « Il y a, en effet, considère-t-il, pour cette agglomération, deux catégories de problèmes nettement distincts : Les uns qui ont un caractère purement local et n'intéressent que les habitants d'une zone déterminée, les autres qui ont, au contraire, une portée générale, intéressent non seulement Paris ou non seulement la Banlieue, mais aussi l'agglomération toute entière et à la solution desquels est liée la prospérité de toutes les parties de cette agglomération [...]»<sup>22</sup>.

La hiérarchie des collectivités en découle : la commune doit se concentrer sur ses problèmes locaux ; le département doit voir ses pouvoirs renforcés et, surtout, ses limites devraient peu à peu se confondre avec celles de l'agglomération parisienne.

Le Plan dans sa conception, se voulant résolument réaliste, bouscule aussi les idées reçues dans la manière dont il doit être élaboré telle que la définit Louis Dausset : « La caractéristique essentielle du travail de M. Prost et de ses collaborateurs, ingénieurs et architectes, est de réaliser un plan d'aménagement et de « réaménagement ». Cette formule surprendra peut-être un peu les artistes purs, habitués à dresser leurs conceptions dans l'idéal et dans l'abstraction, et à faire table rase des obstacles administratifs et financiers, en fermant les yeux devant la difficulté pour la mieux résoudre. Mais pour la première fois, on peut le dire, le plan du Comité Supérieur s'adapte aux exigences d'une situation qui réclame des réformes immédiates ; il se prête aux faits, aux réalités et aux possibilités. Le vulgaire pourra le prendre au premier abord pour un plan de géomètre et de topographe. Cependant, l'œil de l'homme de l'art et du législateur ne s'y trompera pas. C'est avant tout, un redressement du passé et une création de l'avenir».

## Contenu

La première version du Plan d'Aménagement de la Région Parisienne, connu sous le nom de *Plan Prost*, est achevée en 1934. Ce document essaye de répondre aux objectifs fixés par la loi, c'est-à-dire essentiellement de juguler la croissance démographique du centre de l'agglomération qui a entraîné une densification cause de maladies (hygiénisme) et de mauvaise qualité des logements (les mal-lotis) mais aussi étudier les formes que pourrait prendre l'extension de la métropole ce qui inclue la question sous-jacente de sa desserte par les transports. D'où deux idées : dé-densifier le cœur de l'agglomération et limiter l'expansion urbaine dans un cercle de 35 km autour de Paris qui

---

<sup>20</sup> Cité par Cottour, page 38.

<sup>21</sup> Henri Sellier(1883-1943), maire de Suresnes, sénateur de la Seine, une des figures marquantes de l'habitat social.

<sup>22</sup> Idem, Cottour page 38.

équivaldrait donc à la *région parisienne*. En ce sens, c'est un plan malthusien. Il ne cherche pas à anticiper sur des évolutions à venir comme le fera le SDAURP trente ans plus tard.

Ce cercle de 35 km de rayon n'est néanmoins pas le « rond bête et méchant », Il s'adapte aux limites des communes. 656 communes font partie de cette « Région Parisienne ». Elles couvrent 51 200 hectares. Il y a toutes les villes du département de la Seine (81), 386 communes de la Seine-et-Oise, 107 communes du département de la Seine-et-Marne, le moins impacté et, chose intéressante, 83 communes du département de l'Oise situées dans les 5 cantons Sud.

Par ses innovations découlant de son approche globale d'un territoire qui n'est plus celui du découpage administratif, ce Plan innove sur de nombreux aspects :

- La création de réserves foncières. Pour garantir les besoins de l'agglomération, il s'agit de réserver des espaces. Cela permettra d'anticiper la localisation des lotissements.
- La création de nouveaux axes de circulation. Comme le soulignait Louis Dausset dans l'introduction : « *C'est au premier chef un problème de circulation. Or, les routes et les voies d'accès étaient restées tout aussi insuffisantes* », d'où la nécessité de créer un nouveau réseau en dehors des tracés communaux.

Ainsi le Plan préconise cinq autoroutes ; deux pour desservir les aéroports, celui du Bourget déjà existant et assurant les principales liaisons et celui, projeté alors, de Trappes pour répondre à des besoins que les prouesses de l'aviation de entre-deux-guerres rendent prévisibles ; les autres pour assurer les liaisons plus lointaines avec les côtes de Bretagne de la Manche et de l'Atlantique. Congés payés et début de l'automobile de masse obligent. Ensuite le Plan propose une rocade circulaire. Pour être réalisées facilement ces infrastructures sont prévues essentiellement sur les domaines publics ce qui évite les expropriations. Les forêts domaniales sont privilégiées car elles permettent des parcours « paysagés »<sup>23</sup>.

- Autre innovation, le zoning<sup>24</sup> et les règles d'utilisation du sol. Le Plan entend réagir au développement anarchique qui a été la règle depuis le début du siècle, avec des installations sur des espaces qui n'étaient pas adaptés entraînant de lourdes charges pour la collectivité (réseaux, voiries...) quand il s'agit de « réparer ». Le moyen d'y remédier est que chaque commune « délimite les parties de son territoire (...) susceptibles d'être complètement urbanisées ». Dans un souci d'hygiène publique et de lutte contre les nuisances, le Plan prévoit que les communes aient à distinguer entre quartiers d'habitation et secteurs d'activités, voire même des zones tampons, mixtes.

### **La destinée du Plan Prost**

La première version du plan est achevée en 1934 et présentée au Gouvernement. S'en suit à partir du 2 août 1935, une période d'enquête publique menée dans l'ensemble des communes.

---

<sup>23</sup> Notons qu'à l'époque, l'approche de la nature est encore totalement anthropocentrée et non naturaliste comme de nos jours...

<sup>24</sup> Cette question du zoning qui venait de l'expérience américaines avait été diffusée en France notamment par Albert Guérard dans *L'avenir de Paris*, Paris, Payot, 1929. Il y aurait beaucoup à dire sur cette question car le zoning correspond à une conception de « ville neuve » comme le sont les villes américaines et non aux villes anciennes qui doivent composer avec leur passé qui a toujours connu le mélange des fonctions dans un espace assez contraint puisque à l'origine enfermé dans des murailles...

Certaines communes (8) approuvent totalement ; d'autres (35) avec réserves ; certaines demandent des modifications pour pouvoir approuver formellement. Enfin, 23 communes sont défavorables. L'aspect idéologique (Droite / Gauche) n'est pas étranger à ce rejet.

Les deux principales critiques portent d'une part sur les réserves foncières (« zones non affectées ») dont l'intérêt paraît discutable et que beaucoup voient comme des spoliations du droit de propriété ; et d'autre part sur le coût des mesures préconisées que d'aucuns craignent. Le souvenir des travaux haussmanniens est encore dans les mémoires.

Il faudra plus de trois ans pour accorder le Plan avec les remarques. Finalement, le Plan d'Aménagement de la région Parisienne (PARP) est approuvé par décret le 22 janvier 1939<sup>25</sup> mais du fait de la guerre deux ans encore sont nécessaires pour le voir officialisé, ce qui n'empêche pas de mettre en œuvre certains travaux comme ceux du premier tronçon de l'autoroute de l'Ouest.

Les vicissitudes ne sont pas terminées. Le 2 février 1941, le Comité Supérieur (CSAORP) est supprimé pour être remplacé par le Commissariat aux Travaux de la Région Parisienne (qui sera validé après la guerre) et le 28 août 1941, une modification majeure est apportée au territoire concerné par le Plan. Les limites de la région parisienne sont modifiées et englobent dorénavant les départements de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et cinq cantons sud de l'Oise. Ceci provoque la révision du PARP en 1944. Ce Plan est important car il restera opposable aux tiers jusqu'à la fin des années 60 définissant la nature de l'occupation (zoning, tracés des nouvelles voies...) du sol même si après-guerre de nouveaux objectifs apparaissent comme nous le verrons plus loin.

Faut-il ajouter que si ce plan s'attache tant à définir la banlieue et son espace d'application il reste muet sur Paris dont on considère que les réformes haussmanniennes suffisent toujours.

Ainsi rapidement les limites du Plan apparaîtront. Elles viennent tant des nouveaux problèmes que la guerre a suscité notamment avec les destructions de quartiers entiers dans des secteurs souvent très denses et industriels (Pantin, Boulogne-Billancourt...) que de nouveaux besoins (exode rural et croissance démographique) et des réformes administratives. Notamment la loi du 15 janvier 1943 réorganise la gestion de l'urbanisme. Elle complète les textes sur les plans d'Aménagement et réorganisera la gestion de l'urbanisme séparée du fait de la guerre entre les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui l'ont en charge depuis toujours, et les architectes-urbanistes du Ministère de l'Intérieur qui ont en charge, dans les préfectures, en plus de ceux des communes (compétence ancienne), les plans d'urbanisme des zones sinistrées. L'Etat reprend la main sur la question de l'aménagement et de la construction. Un Ministère de la Reconstruction et du Logement est créé qui le 12 janvier 1956 s'empare de la question des modifications du PARP. Ainsi sont posées les prémices d'un nouveau plan, le PADOG.

## **b. Le PADOG**

Le décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 décide l'élaboration d'un nouveau document : Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne (PADOG). Pour ses promoteurs il « est destiné à remplacer le Projet d'Aménagement le Région Parisienne (PARP) dressé conformément à la loi du 14 mai 1932 » (page 4 du préambule), Il a une certaine ambition dont

---

<sup>25</sup> Le Plan se présente sous la forme d'une grande carte d'aménagement au 1/50000 et 192 feuilles au 1/10000 et 21 feuilles au 1/20000.

l'introduction témoigne : « il engagera (...) tous les ministères et les collectivités intéressées dans une action coordonnée et précise<sup>26</sup> » (page 4) pour mettre fin aux politiques locales ou fractionnées. Ainsi au-delà des mesures d'aménagement la question des institutions fait partie de celles qu'il est nécessaire de traiter simultanément. Ce second aspect du PADOG doit aussi être développé.

La réalisation est l'œuvre du Préfet Marcel Diebolt, qui s'appuie sur le Service de l'Aménagement de la Région Parisienne (SARP). Même s'il n'a pas eu une grande destinée et si l'on peut parler à son propos de document transitoire, il marque une étape dans la planification et la manière de concevoir les questions d'aménagement du territoire.

Son aire d'étude correspond à celle de la dernière version du PARP (la totalité des trois départements de la Seine, Seine et Oise et Seine et Marne et les 5 cantons sud de l'Oise donc un ensemble de 1388 communes réparties sur un peu plus de 13 000 km<sup>2</sup>). Son élaboration, selon la méthode éprouvée dès 1913, repose un travail d'analyse notamment des estimations démographiques. Elles paraissent essentielles même si le Plan demeure plus un plan de structuration de l'existant qu'un plan de programmation. Les estimations paraissent, avec le recul, parfois faibles, dans le contexte de baby-boom, en misant sur un million d'habitants supplémentaires en 1970, soit 9,4 millions d'habitants pour 8,4 million en 1960.

Les travaux sont menés rondement et le document est finalisé au début de 1960. Le PADOG se présente sous la forme, d'un plan schématique général qu'accompagne un plan directeur avec un atlas de cartes au 1/50 000. Il est complété par un règlement sur l'occupation du sol et de 18 annexes techniques complémentaires comportant chacune une note et un plan. Il est approuvé par décret du 6 avril 1960 mais ne sera que très partiellement appliqué, si ce n'est pour quelques grands travaux répondant à d'urgentes nécessités d'aménagement.

Les deux axes principaux du PADOG sont la restructuration de la banlieue autour de nouveaux équipements et la création de logements pour répondre à la croissance démographique importante que connaît alors la région parisienne qui est confrontée à un exode rural qui a repris après une stagnation durant les années 30 et aux conséquences des destructions de la guerre. Mais s'il s'agit de loger il ne faut pas encourager la croissance démographique car un « développement serait particulièrement grave » (page 8). En effet ce plan, et c'est en ce sens que ce plan est qualifié de malthusien, doit s'adapter à la demande mais aussi la contraindre. Son contenu pour cela reprend et développe les moyens préconisés par le PARP avec lequel il y a plusieurs points de similitude.

- le recours systématique au *zoning*

Le PADOG fait du principe du zonage ou zoning un élément principal de l'aménagement, général tout d'abord en créant une distinction entre zone urbaine et rurale mais surtout dans la zone agglomérée il distingue les secteurs déjà urbanisés, ceux devant l'être, les zones industrielles existantes ou projetées. Il fixe également les conditions d'implantation et de hauteur du bâti, ainsi que des ratios sur la proportion d'espaces verts.

- la densification « ordonnée : Pour éviter la toujours plus grande concentration de population dans le centre de l'agglomération parisienne, il convient, sans étendre pour autant trop la zone urbanisée, de mieux répartir les équipements à travers la banlieue mais aussi la zone rurale. Les

---

<sup>26</sup> Pour y parvenir le décret qui le rendra officiel doit être signé par les Ministres de la Construction, de l'Intérieur, des Finances, et des Affaires économiques, des travaux publics et des Transports.



Grands Ensembles sont considérés comme le meilleur outil de réalisation car leur taille leur permet d'accompagner les logements de services et d'équipements.

- Le recours à la décentralisation d'industries et de services, notamment administratifs, en banlieue ou, lorsque cela est possible, en province l'objectif étant le « non accroissement du potentiel industriel de l'agglomération parisienne » (page 21);
- la rénovation des centres urbains existants et la mise en place de noyaux urbains satellitaires dans l'agglomération permettent de rééquilibrer la région. Il faut donc dans la grande couronne s'appuyer sur les villes comme Mantes, Meaux, Melun voire Montereau c'est-à-dire à 50 et plus de km de Paris Ces villes ont vocation à grossir et du foncier est acquis pour ce faire selon les opportunités<sup>27</sup>.
- Le PADOG insiste aussi sur des zones de localisation de grands pôles d'équipements qui évitent les cités dortoirs et la dépendance à Paris : la Défense, le plateau de Villacoublay (futur pôle de Vélizy), le secteur Nord-Nord-Est sont ainsi cités comme des lieux nécessitant des pôles d'activités.
- La rénovation du système de circulation et de déplacement. Les liaisons ferroviaires et routières doivent être repensées et la création d'un réseau régional (préfiguration du RER) apparaît comme la solution de l'irrigation de la banlieue tandis que le projet de créer des rocade en périphérie de Paris et de la zone agglomérée est dessiné.
- Enfin, les prémices d'une ceinture verte située entre 30 et 35km de Paris sont posées.

Pour la réalisation de ce programme, il est aussi nécessaire de restreindre le droit de propriété car « on s'aperçoit que partout et de plus en plus, les us et coutumes et le droit civil sont absolument insuffisants, voire inopérants pour obtenir, dans l'aménagement des agglomérations, l'essentiel des résultats souhaités par l'urbaniste<sup>28</sup> ». Les temps ont changé depuis la guerre et le PADOG s'appuie sur les instruments fonciers développés et notamment les Zones à Urbaniser en Priorités (ZUP) instituées en 1957 et qui ont permis à l'Etat de donner un moyen d'action en s'imposant dans un domaine où jusqu'alors la loi de l'offre et de la demande était la règle hormis la lourde procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'époque encore très mal perçue par l'opinion publique.. .

Mais au-delà de ces mesures, il est intéressant de considérer à l'autre aspect du PADOG, son volet institutionnel que recouvre les mots « organisation générale ». Celle-ci peut être vue de deux manières différentes : La première concerne le rapport entre la métropole parisienne et le reste du pays ; la seconde de ce que de nos jours on nomme la *gouvernance locale*.

Sur le premier point le PADOG dépasse le seul débat Paris / banlieue de Paris, pour se situer par rapport au contexte national. Il intègre la question soulevée par Jean-François Gravier dans son ouvrage *Paris et le désert français*<sup>29</sup>, opportunément réédité en 1958, mais dont les chiffres datent d'avant-guerre, à savoir celle du déséquilibre entre une région parisienne qui a un trop fort développement et une province qui s'étirole. Cette approche accentue le caractère malthusien du Plan ! Son objectif est de rétablir l'équilibre entre la région parisienne et le reste de la France. Il se

---

<sup>27</sup> Ainsi le futur Val Fourré, à Mantes (Yvelines) est rendu possible par l'acquisition d'un ancien terrain d'aviation.

<sup>28</sup> Cf. Robert Auzelle, *Technique de l'urbanisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1953, page 119.

<sup>29</sup> Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Le Portulan, Paris 1947, avec une préface de Raoul Dautry. J.F. Gravier était géographe. La réflexion urbaine bascule de l'histoire (Marcel Poëte) à la géographie. La première aura bien du mal à retrouver sa place dans le débat urbain, la mémoire des territoires étant du même coup oubliée!



place dans le contexte de la déconcentration et annonce le décret du 14 février 1963, créant la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).

Sur le second point, le PADOG est confronté à la question de l'autorité décisionnelle. Départements, ville de Paris, communes en demeurent les vrais détenteurs avec l'Etat. Il y a une grande fragmentation. Dans ce contexte comment parvenir à mettre en œuvre les mesures préconisées par les planificateurs. Le PADOG prouve une nouvelle fois que sans une autorité forte il n'y a pas la possibilité de donner leur plein effet aux politiques préconisées. Le discours ne parvient que difficilement à se transformer en action. Les effets du Padog seront très limités si ce n'est sur la question des Grands Ensembles.

Ainsi sur bien des points, le PADOG apparaît comme une étape de transition. Mais son objectif n'était-il pas de chercher « simplement à mieux poser certains problèmes, à affirmer une volonté d'aménagement et d'organisation et à définir un cadre d'action pour les prochaines années »<sup>30</sup> ?

Les temps nouveaux pourront se mettre en place avec la création du District première étape d'une série de changements qui modifieront, sur le fond comme sur la forme, le visage de ce qui désormais ne sera plus la région parisienne, mais la Région d'Ile-de-France composée non plus de trois mais de huit départements. Cette étape est contemporaine de l'instauration de la Vème République qui réforme profondément les institutions. Une nouvelle ère commence.

Ph Montillet

---

<sup>30</sup>*Plan d'aménagement et d'organisation général de la région parisienne, Paris, 1960, p.2*