

De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris

Emmanuel Bellanger

▶ **To cite this version:**

Emmanuel Bellanger. De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris. Philippe NIVET; Mathieu FLONNEAU; Pascal GENESTE; Emilie WILLAERT. Le Grand dessein parisien de Georges Pompidou. L'aménagement de Paris et de la région capitale, Somogy, pp.43-53, 2010. halshs-01451225

HAL Id: halshs-01451225
https://shs.hal.science/halshs-01451225

Submitted on 31 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Emmanuel BELLANGER, « De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris », *in* Philippe NIVET, Mathieu FLONNEAU, Pascal GENESTE, Emilie WILLAERT (dir.), *Le Grand dessein parisien de Georges Pompidou. L'aménagement de Paris et de la région capitale*, Paris, Somogy, 2010, pp. 43-53.

PRÉSENTATION :

L'année 1964 constitue une rupture dans l'histoire des relations Paris-Banlieues. Le Grand Paris, qui fédérait depuis le XIXe siècle dans une seule et même assemblée délibérative, élus parisiens et banlieusards, est démembré à la faveur d'un nouveau découpage administratif et d'une nouvelle géopolitique. La réforme administrative du 10 juillet 1964 met ainsi fin à l'expérience historique du département et de la préfecture de la Seine, un État dans l'État, dont l'existence fut jugée incompatible avec l'institutionnalisation d'une nouvelle entité politique et technique, le district de la région parisienne fondé en 1961. La loi de 1964, qui s'inscrit dans la politique des grands chantiers d'aménagement du territoire de la Ve République, a fait date dans l'histoire de la région parisienne. Sa légitimité a été âprement critiquée. Les élus parisiens dans leur majorité s'étaient opposés à cette réforme qui les coupait de leurs voisins banlieusards. Mais cette réforme apparaît également à bien des égards comme une loi de compromis. Son application met en évidence la place singulière qu'occupe le parti communiste sur la scène politique de l'agglomération parisienne et la normalisation des relations que ses élus entretiennent avec les représentants du pouvoir gaulliste.

De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris

La création du Grand Paris est ancienne. En 1790, le législateur sous influence girondine souhaite contenir l'influence de la cité la plus puissante de France en limitant son aire d'influence à un territoire administratif sous contrôle, le département de la Seine d'une superficie exiguë de 476 kilomètres carrés. La capitale du Royaume se retrouve ainsi entourée de deux ceintures rurales au tempérament politique plus apaisé[1]. La première forme la Seine banlieue composée des 80 communes, qui sous l'effet de l'industrialisation et de l'urbanisation s'agglomèrent à la grande ville pour constituer un espace politique atypique dénommé, à partir de la Belle époque, le Grand

[1] Michel Vovelle, *La découverte de la politique. Géopolitique de la Révolution française*, Paris, La Découverte, 1993.

Paris[2]. La seconde couronne, le département de la Seine-et-Oise d'une superficie de 5 658 kilomètres carrés dépourvue de centralité et sans aucune légitimité historique, constitue le second cercle d'enfermement de la capitale.

La ville de Paris au pouvoir municipal bridée et délégué pour l'essentiel au préfet de la Seine et au préfet de police compense très tôt sa marginalisation institutionnelle et l'étroitesse de son territoire en œuvrant à la modernisation de ses réseaux de commodité et à l'attractivité de son territoire, certes étriqué, mais concentrant une part essentielle des richesses du pays[3]. Selon Michel Debré, partisan d'une reconnaissance statutaire des grandes agglomérations françaises, le département de la Seine concentre près de 50 % des recettes fiscales du pays au début des années 1960[4]. À l'échelle du Grand Paris, son conseil général joue un rôle essentiel de péréquation et de cohésion urbaine, matérialisées par les réalisations exemplaires de ses politiques publiques (habitations à bon marché, dispensaires d'hygiène sociale, équipements hospitaliers, infrastructures d'assainissement, de transports collectifs, de lutte contre les inondations, d'adduction en eaux, de désenclavement portuaire, etc.)[5]. En 1967, Maurice Doublet, dernier préfet de la Seine à la tête d'une collectivité de six millions d'âmes, ne peut que souligner « les mérites de la préfecture de la Seine d'avoir su associer élus et administrateurs dans la définition et dans la mise œuvre d'une idée de communauté de destin qui a permis des résultats dont elle peut à juste titre tirer fierté »[6].

Cette « communauté de destin » liant la capitale à sa banlieue est pourtant remise en cause, au début des années 1960, par les réformes administratives des collectivités locales de la région parisienne. En quelques années, de 1961 à 1964, son paysage politique est radicalement reconfiguré avec la création du district de la région de Paris et l'institution de sept nouveaux départements (Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, les Hauts-de-Seine, l'Essonne, le Val-d'Oise et les Yvelines) nés de la loi du 10 juillet 1964. Le Grand Paris et la Seine-et-Oise sont démembrés. Imposée sans véritable concertation dans les premières années de la Ve République, la réforme mobilise contre elle une large majorité des corps intermédiaires, des élus locaux de toutes sensibilités aux syndicalistes opposés à la politique de décentralisation industrielle amorcée au milieu des années 1950[7]. Au dire de l'entourage du président de la République, face aux contestations virulentes des élus de l'opposition et de certains représentants de l'UNR, le député du XIe arrondissement secrétaire général adjoint de la formation gaulliste André Fanton en tête, cette réforme fondamentale des institutions de la région capitale n'aurait pu aboutir sans le

---

[2] Émile Cacheux, *Le Grand Paris, conférence*, Association française pour l'avancement des sciences, 1916, cité *in* Franz Schrader, « L'évolution des cités : à propos d'ouvrages récents », *Annales de géographie*, volume 26, numéro 139, 1917, p. 1-14 ; Albert Demangeon, *Paris, la ville et sa banlieue*, Paris, Bourrelier et Cie, 1936.

[3] Jean Raymond-Laurent, *Paris, sa vie municipale. Vers le Plus Grand Paris*, Paris, Librairie des Juris-classeurs, 1931 ; Paul Beaussier, François Debidour, Edgard Laparra, *Le régime administratif et financier de la Ville de Paris et du département de la Seine,* Paris, La Documentation Française, 1958.

[4] Michel Debré, *Au service de la Nation, essai d'un programme politique*, Paris, Stock, 1963, p. 236.

[5] Emmanuel Bellanger, *Sceaux et le « Grand Paris » du patriotisme municipal aux solidarités métropolitaines,* Sceaux, Collection Regards sur Sceaux, 2009.

[6] Maurice Doublet, « La préfecture de la Seine 1967 », *Bulletin municipal officiel de la ville de Paris*, n° spécial, mars 1967.

[7] AD93, Union régionale Ile-de-France, URIF CGT, 49J500-502.

soutien déterminé du général de Gaulle[8].

Si l'action de Michel Debré, Premier ministre, et celle de Roger Frey, député de Paris et ministre de l'Intérieur de mai 1961 à avril 1967, apparaissent décisives dans la mise en œuvre de ces deux réformes régionale et départementale, Georges Pompidou s'est, au premier regard, tenu à distance de la contingence administrative et du découpage des nouvelles circonscriptions[9]. Ses engagements publics se sont polarisés sur d'autres chantiers des Trente glorieuses, plus attendus et emblématiques, la politique étrangère, la politique culturelle, la politique économique et financière, les politiques urbaines de construction de logements, d'équipements, de mobilité, d'aménagement du territoire et du cadre de vie[10].

Le 18 novembre 1971, la « visite de travail » de Georges Pompidou en banlieue parisienne nuance pourtant cette posture attentiste. Elle marque au contraire une rupture dans l'agenda présidentiel et médiatique de la Ve République et dément le désintérêt présumé de Georges Pompidou pour l'administration des territoires du cœur de la République, Paris et ses banlieues. Georges Pompidou est ainsi le premier Chef de l'État a consacré, sur le terrain, à Bobigny, Créteil, Évry, Cergy-Pontoise et Nanterre, l'existence des nouveaux départements suburbains et leurs nouvelles préfectures, symbole de la préséance de l'État dans des terres politiques où la banlieue rouge s'est enracinée et gagne du terrain[11]. « Je veux montrer à la population de la Région Parisienne que je ne l'oublie pas et que je m'intéresse aussi à elle et à ses problèmes. […] Par là même, j'affirme l'existence de ces départements »[12].

L'État contre ses collectivités locales

Le 15 décembre 1960, à l'Assemblée nationale, dans son discours sur le devenir de la région parisienne, Michel Debré, Premier ministre reste prudent lorsqu'il se prononce sur « la réorganisation profonde des structures de la ville de Paris et des structures départementales » : « Sans doute viendra le moment où il conviendra non seulement de reconstituer la carte administrative de la région parisienne, mais d'examiner aussi une nouvelle répartition des pouvoirs administratifs […]. Il s'agit là d'une tâche très difficile, d'une réforme considérable et qu'il ne peut être question de discuter, encore moins de décider, sans des études préalables approfondies »[13]. L'heure est à la prudence. Le souvenir de l'échec du premier district, instauré le 4 février 1959 par ordonnance, reste dans tous les esprits. La région parisienne devait entrer dans

---

[8] Michel Brisacier, *Paris dans la pensée et l'action de Charles de gaulle*, thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 1986.

[9] AGP, retranscriptions des discours de Georges Pompidou de 1963 à 1970. Discours aux journées d'études UNR-UDT de Dinard, le 21 février 1964.

[10] *Georges Pompidou, homme d'État 1962-1974,* Paris, Association Georges Pompidou, 1996.

[11] Emmanuel Bellanger, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, n° 108, 2004, pp. 577-591.

[12] AGP, interview télévisée accordée à Charles Finaltéri, directeur de la Station régionale Paris Ile de France le 17 novembre 1970.

[13] *Organisation et aménagement de la région de Paris*, *documents*, Paris, La Documentation française, 1962, p. 9.

le nouveau droit commun régional tendant à instituer, selon l'ordonnance du 5 janvier 1959, des districts urbains dans les agglomérations françaises. Dans la région capitale, il n'en fut rien. En 1959, contre toute attente, le conseil municipal de Paris, le conseil général de la Seine et les municipalités des communes suburbaines sortent victorieux de leur bras de fer avec l'État en refusant que leurs représentants siègent dans cette nouvelle instance régionale assimilée à une « super-administration » sans légitimité et portant atteinte à leur autonomie[14].

Ce dirigisme du pouvoir central donne lieu à une fronde inédite de par son ampleur des élus locaux et des parlementaires de l'agglomération parisienne. Plusieurs propositions de loi contre le district sont déposées au sénat et à l'assemblée nationale par le groupe communiste et le groupe socialiste. Toutes condamnent un déni de démocratie[15]. L'article 5 de l'ordonnance du 4 février 1959 donnait en effet au gouvernement jusqu'au 1er janvier 1964 pour modifier par décrets l'organisation et l'administration de la région parisienne. Pour les socialistes, cet article constituait « une curieuse prolongation des pleins pouvoirs et le plus grave danger pour la souveraineté des communes qui peuvent, sans recours, se voir privées par décret de tous leurs pouvoirs et même, sous prétexte de simplifications, être purement et simplement supprimées ».

Ce combat contre la création du district est soutenu par la puissante Union des maires de la Seine, l'UMS, présidé par une figure de l'ancien Rassemblement du peuple français, Charles Deutschmann, maire de Levallois-Perret depuis 1947. Dans sa motion votée le 2 avril 1959, l'UMS condamne le district, mais aussi pêle-mêle, la composition de la commission Maspétiol d'étude des problèmes de la région de Paris institué par décret du 7 mars 1959, l'alourdissement de la tutelle administrative et financière et la sous-représentation des élus locaux dans les nouveaux conseils d'administration de l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) et du syndicat des transports parisiens (STP). Le 5 juin 1959, les maires unanimes votent la motion de leur secrétaire général, Georges Dardel, maire SFIO de Puteaux et président du conseil général de la Seine, qui s'oppose au district imposé par voie d'autorité sans consultation des assemblées locales. Les élus du département le plus riche de France s'inquiètent de son périmètre qui inclut des zones rurales et laisse ainsi présager pour la population de l'agglomération parisienne de lourde charge au titre des travaux d'équipement et de désenclavement de la grande couronne en voie d'urbanisation[16]. Le comité de l'UMS refuse que le fonds de péréquation du département de la Seine, qui alimente leurs finances locales, soit appelé à devenir un fonds régional piloté par le district sans légitimité. La solidarité à l'égard de la Seine-et-Oise, cette grande banlieue sous administrée et sous pression démographique, trouve ici ses limites. Le Grand Paris rejette bel et bien toute péréquation régionale.

---

[14] Rapport présenté à l'Assemblée nationale par le député UNR de Paris, André Fanton. *Organisation et aménagement de la région de Paris*, *op. cit.*, p. 11.

[15] Proposition du 28 avril 1959 présentée au Sénat par Maurice Coutrot maire de Bondy, Georges Dardel maire de Puteaux et Pierre Metayer pour le groupe socialiste tendant à reporter à une date ultérieure l'application de certaines dispositions de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 instituant les districts urbains et celui de la région de Paris.

[16] Archives de l'UMS, compte rendu du comité du 5 juin 1959.

Cette radicalité politique peu coutumière du langage édilitaire s'exprime également au conseil municipal de Paris qui, dans son vote « exceptionnel » du 30 juin 1959, a décidé de surseoir à la désignation de ses délégués au conseil du district et réclame une commission d'élus locaux chargée de formuler un avis sur les décrets portant réforme de la région parisienne[17]. Les maires de banlieue, dont 28 sur 80 siègent au conseil général de la Seine, leur apportent leur soutien[18]. Les édiles suburbains soutenus par une très large majorité de conseillers municipaux parisiens condamnent le morcellement du département de la Seine en plusieurs secteurs électoraux, préfigurant le démembrement de leur territoire. La teneur des débats devient plus politique encore lorsque les élus réclament l'abrogation des pouvoirs spéciaux par lesquels le gouvernement s'est autorisé à réformer les institutions de la région parisienne.

De nombreux élus gaullistes de banlieue se rallient à la défense des intérêts du département de la Seine. L'ancien président du conseil général, le sénateur maire SFIO de Bondy, Maurice Coutrot, fait ainsi adopter à l'unanimité son rapport sur le district qu'il a présenté le 21 octobre à la commission des affaires économiques et du plan du sénat présidé par le maire UNR de Saint-Mandé Jean Bertaud. Pour s'attirer les faveurs des sénateurs provinciaux, de façon habile, Maurice Coutrot ne dissocie pas le projet jugé funeste du district parisien de celui des districts urbains de province, des « super-administrations » qui remettent en cause les compétences et les libertés municipales. Si les élus locaux du département de la Seine semblent faire front commun, l'UMS craint que ses homologues des départements voisins de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne acceptent de sacrifier, au profit du district, leurs prérogatives pour obtenir la prise en charge par les contribuables du Grand Paris des travaux onéreux d'infrastructures et d'équipements qu'ils ne peuvent supporter seuls[19].

N'en déplaise aux élus locaux du département de la Seine, le sort de la région capitale est une affaire publique de première importance comme l'atteste la mise en place, en février 1960, d'un comité interministériel permanent pour la région de Paris. Sur le terrain, la création d'un district, établissement public d'un nouveau genre, doté de l'autonomie financière et couvrant les départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne, est toujours une priorité pour les gouvernements du Général de Gaulle[20]. La région parisienne doit s'ériger en modèle de l'aménagement du territoire et de la régionalisation des politiques publiques même si leur application minore l'action des élus aux profits de celle des grands commis de l'État[21]. Dans cette perspective de gouvernance centralisée, le second district voit le jour le 2 août 1961 en

---

17 Archives de l'UMS, compte rendu du comité du 9 juillet 1959.

18 Philippe Nivet, « Le cumul des mandats : maires et conseillers généraux dans l'ancien département de la Seine de 1945 aux années 1960 », *in* Emmanuel Bellanger, Jacques Girault, *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines au XXe siècle,* Paris, Créaphis, 2008, pp. 71-81 ; Archives de l'UMS, lettre du 27 juillet 1959.

19 Archives de l'UMS, compte rendu du 23 octobre 1959.

20 Institut Charles de Gaulle, « La gestion du territoire », *in* [Collectif], *De Gaulle en son siècle*, t. 3, *Moderniser la France*, Paris, Plon, 1992, pp. 465-540.

21 *François Bloch-Lainé : le service public en tête*, deuxième partie « Le bonheur dans l'action », entretien avec Jean-Michel Djian, Histoire Morgane production, 2000, 51 min. ; Michel Carmona, *Le Grand Paris. L'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, thèse de doctorat de géographie, Université Paris IV, 1979 ; Danièle Voldman (dir.), *Région parisienne. Approches d'une notion 1860-1980*, Paris, Les cahiers de l'IHTP, n° 12, octobre 1989.

application de la loi relative à l'organisation de la région de Paris. À sa tête, un délégué général placé sous l'autorité directe du Premier ministre, Paul Delouvrier, haut fonctionnaire, inspecteur des finances, est nommé par décret du 9 août 1961.

Pour éviter que ne se reproduise l'expérience désastreuse de 1959, l'article 4 de la loi du 2 août 1961 précise que les membres du conseil d'administration du district, représentant les collectivités locales, seront pour moitié nommés par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur et pour moitié élus, par leurs homologues, au scrutin majoritaire à deux tours. Les collectivités sont contraintes d'élire leurs mandataires au risque de les voir nommés par le gouvernement. Ce mode de représentation neutralise l'influence de l'opposition socialiste et surtout communiste et encadre considérablement l'exécutif du conseil d'administration du district, renouvelé tous les ans et choisi, à tour de rôle, parmi les délégués de la ville de Paris, du département de la Seine, du département de la Seine-et-Oise et du département de la Seine-et-Marne. La création de cette nouvelle entité administrative, qui a pour responsabilité la coordination de la politique d'aménagement et d'équipement de la région parisienne, annonce en réalité une recomposition plus radicale des institutions locales de ce territoire capitale : la création de nouveaux départements en lieu et place du département de la Seine et de sa préfecture, dont le poids politique et institutionnel entrave la mise en place d'un nouveau pouvoir régional placé sous l'autorité de la puissance publique.

Au fondement de la réforme départementale de 1964

Michel Debré est, sans conteste, le précurseur avisé, mais pour partie désavoué, de la réforme politique, économique et administrative de la région parisienne[22]. Ses liens de parenté avec André Morizet, le sénateur maire de Boulogne-Billancourt, son oncle, spécialiste reconnu de l'organisation et de l'aménagement de l'agglomération parisienne durant l'entre-deux-guerres, le prédisposait à s'engager dans une réforme des institutions du Grand Paris. André Morizet avait en effet confié à son neveu le travail préliminaire du dépouillement d'archives et la confection de notes pour son ouvrage sur le préfet *Haussmann et ses prédécesseurs*[23]. Ces lectures ont eu sans conteste une influence sur sa conception de la refonte de l'organisation administrative de la région parisienne. Michel Debré, qui avait un temps nourrit l'ambition de devenir préfet de la Seine, manifestait « le désir de s'occuper de Paris »[24]. Une occasion qui se présente en janvier 1959 lorsqu'il est nommé Premier ministre et qu'il se consacre à l'institution du district de la région de Paris.

Le mardi 19 décembre 1961, dans son discours d'installation du premier conseil d'administration du district, présidé par le député-maire UNR de Barbizon, Marc Jacquet, Michel Debré n'exprime

[22] Archives de la FNSP, fonds Michel Debré, 2DE29 : lettres et notes au général de Gaulle (mai 1959-décembre 1960).

[23] André Morizet, *Du vieux Paris au Paris moderne. Haussmann et ses prédécesseurs*, Paris, Hachette, 1932.

[24] Bernard Hirsch, *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969),* Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 2003, p. 195.

pas la volonté de démembrer le Grand Paris qu'il souhaite au contraire préserver et reconfigurer[25]. Dans sa profession de foi de 1963, *Au service de la Nation*, Michel Debré, libéré de toute responsabilité ministérielle, défend la création d'un statut de la grande ville appelée à devenir « une municipalité de l'ensemble de l'agglomération » qu'il ne put mettre en œuvre lorsqu'il dirigeait le gouvernement[26]. Michel Debré se fait le défenseur d'une fiscalité locale à la hauteur des enjeux d'aménagement de la région parisienne tout en se gardant de vouloir instaurer de « véritables parlements où les considérations locales […] joueraient comme des béliers contre le pouvoir central ! »[27].

La reconnaissance statutaire des grandes villes et de leurs banlieues a ses limites : « Créer de vastes régions fort indépendantes du pouvoir central, n'est-ce pas préparer une Europe "intégrée", où l'idée de France n'aurait plus qu'un caractère folklorique, car la Nation serait "désintégrée" ? »[28]. Michel Debré est un partisan du département et ne conçoit l'entité régionale que comme une « circonscription administratives et économiques nettement délimitées qui ne postule ni assemblées élues, ni services propres indépendants de ceux de l'État. En d'autres termes, la région n'est pas la base de l'organisation politique et ne vise pas à remplacer le département »[29].

Dans sa profession de foi, sa conception de la réforme administrative de la région parisienne est ainsi décrite en des termes qui dévoilent une vision centralisée de l'exercice du pouvoir local et une hostilité marquée à l'égard du parti communiste dont l'implantation en banlieue parisienne laisserait présager sa prise de pouvoir des nouveaux conseils généraux de la proche banlieue parisienne. Derrière les mots de « réformes profondes » se profilent en vérité la prolongation et l'achèvement de l'annexion de la petite banlieue conduite, en 1859, par le préfet Haussmann, qualifié de « seule grande pensée du XIXe siècle en ce qui concerne l'urbanisme et en ce qui concerne l'organisation administrative »[30].

> « Au cœur du district, l'immense agglomération de Paris… : pour entreprendre sa réforme, deux voies sont offertes.
> La première conduit à suivre la politique qui fut employée au cours des siècles et qui mène à faire coïncider les limites de l'administration municipale et les frontières de l'agglomération totalement habitée. Paris en d'autres termes, annexe le département de la Seine, déborde la Seine-et-Oise… et redevient Paris. La tradition approuve cette politique, dont la dernière étape date d'il y a plus d'un siècle, et l'exemple des capitales étrangères nous invite à la reprendre.
> La deuxième conduit à maintenir notre diversité d'organisations municipales, Paris et toutes ses communes suburbaines, mais à porter l'effort sur les structures administratives supérieures, c'est-à-dire à créer de nouveaux départements par division tant de la Seine que de la Seine-et-Oise. Des préfets,

[25] *Organisation et aménagement de la région de Paris*, *documents*, Paris, La Documentation française, 1962, p. 86.
[26] Michel Debré, *Au service de la Nation*…, *op. cit.*, p. 233.
[27] Michel Debré, *Au service de la Nation*…, *op. cit.*, p. 236.
[28] Michel Debré, *Au service de la Nation*…, *op. cit.*, p. 237.
[29] Michel Debré, *Au service de la Nation*…, *op. cit.*, p. 238.
[30] Bernard Hirsch, *L'aménagement de la région parisienne*…, *op. cit.*, p. 193.

assistés de services nombreux et de collaborateurs qualifiés, pourraient assurer une tutelle et une gestion conformes enfin aux nécessités.
La première solution a pour elle la logique. À la tête d'un Paris agrandi, une seule assemblée ; à la tête des anciens arrondissements et des anciennes communes de banlieue, des municipalités élues […] ; à l'extérieur de l'agglomération parisienne, une révision de la carte du département de la Seine-et-Oise, sans doute pour la diviser en deux. L'ensemble fait, en apparence, une œuvre forte et qui doit représenter un progrès considérable. […] L'obstacle à cette réforme est en partie d'ordre administratif […]. Mais le véritable obstacle est ailleurs : il est d'ordre politique. En toute hypothèse, cette immense agglomération pose un problème à l'État. Sans doute faut-il rester intransigeant sur le système particulier qui ne donne pas à Paris un maire, mais un président d'assemblée […]. Mais il est certain que les élus d'une immense agglomération, si l'on y prend garde, représentent un danger pour le pouvoir central […].
La deuxième solution, qui n'a point la logique de la première répond mieux au problème qui est le plus urgent, celui de l'insuffisante administration de la banlieue. […] Mais surtout on revient à un problème politique qui est celui des conseils généraux de ces nouvelles circonscriptions. Nous savons déjà à quel point des municipalités, je pense d'abord à celle que tiennent les communistes, savent dévoyer la législation et la réglementation à leur profit – les habitations construites aux frais de l'État sont offertes aux militants, et l'un d'entre eux assure la police de chaque immeuble –. Bâtir des forteresses départementales ou risquer de le faire ne peut, à l'avenir, faciliter le règlement au fond de la difficulté nationale que constitue l'état de choses dans cette immense banlieue de Seine et de Seine-et-Oise […].
Plus facile et nécessaire sans doute, la deuxième voie demeure insuffisante. […] Un jour n'en doutons pas, il faudra procéder à cette réorganisation profonde des municipalités de banlieue en même temps qu'à la création de municipalités élues dans Paris. La santé de Paris, c'est-à-dire de la Nation, est à ce prix. […] Les communes avoisinant Paris ont été des "collectivités naturelles", comme Paris le fut jadis, il y a bien longtemps. Elles ont perdu ce caractère et le perdent chaque année davantage. […] il est évident que, pour le bon ordre, le confort, l'éclat de la capitale, pour la réparation des erreurs passées, pour l'aménagement de l'avenir qui court vers nous, l'intérêt général commande une direction et une autorité de l'agglomération. […] En vérité, la prétendue révolte des "libertés municipales" est une hypocrisie derrière laquelle se cachent trop souvent des intérêts politiques et quelques autres…
Intérêts privés, féodalités politiques ne constituent pas les seuls obstacles à vaincre ! Il y a toujours une grande hésitation devant un projet que l'on peut qualifier de révolutionnaire. Répétons que c'est la situation de l'agglomération parisienne et de ses alentours qui exige cette réforme profonde »[31].

La vision de Michel Debré d'une agglomération parisienne régénérée postule un agrandissement de la capitale et une refonte de la Seine-et-Oise en plusieurs nouveaux départements. Cette conception centralisée et déconcentrée de l'organisation du pouvoir local ne sera que partiellement appliquée. Le maintien d'un Grand Paris élargi, de façon discrétionnaire, aux communes de la proche banlieue, sur le modèle londonien, ne sera pas retenu par son ministre de l'Intérieur, Roger Frey, et par son successeur à Matignon, Georges Pompidou. La question des

[31] Michel Debré, *Au service de la Nation*…, *op. cit.*, pp. 244-248.

« voies » à adopter pour une bonne administration de la région parisienne sera *in fine* tranchée par le général de Gaulle qui se rangera du côté des partisans d'un nouveau découpage départemental. Paul Camous, premier préfet du Val-de-Marne et René Capitant, gaulliste historique et député de Paris, justifieront cette entreprise en s'abritant derrière le principe d'une bonne administration rationalisée des territoires sous l'autorité de l'État et de son corps préfectoral. Ce principe a pesé sur la décision de passer de trois à huit départements et a impulsé la délimitation des nouvelles limites départementales.

Pour le préfet, il s'agissait de « rendre l'ordre de cette région un peu moins absurde »[32] ; pour le parlementaire, rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi de la réorganisation départementale de la région parisienne, le pouvoir régional devait s'imposer à l'autorité départementale[33]. « Sans doute, les mesures prévues depuis 1955 pour instituer une autorité régionale en matière d'urbanisme ont-elles sensiblement amélioré la situation et la création du District en 1961 a-t-elle donné une heureuse impulsion aux travaux d'équipement. Il n'en reste pas moins que ces efforts sont freinés à la base par la lourdeur de l'organisation administrative et risqueraient d'être compromis dans l'avenir si le nouveau découpage départemental proposé par le gouvernement n'était pas voté »[34].

Dans l'esprit du livre à succès, *Paris et le désert français*, qui influencera une génération d'administrateurs, le Grand Paris, accusé de tous les maux, devait disparaître pour laisser place au district de la région parisienne en dépit de l'opposition déterminée des assemblées municipale et départementale du Grand Paris[35]. La loi du 10 juillet 1964 adoptée, l'agglomération dense de la région parisienne perdait ainsi ses assemblées délibératives et toutes perspectives de gouvernement d'agglomération que préfigurait pourtant l'institution, en 1966, des communautés urbaines de province.

En réalité, la raison le plus souvent invoquée d'une bonne administration des territoires n'explique pas elle seule le découpage de 1964. La stratégie politique a été l'un des arguments officieux qui militait en faveur d'une nouvelle carte départementale. Au lendemain des élections municipales et cantonales de 1959, le parti communiste, première force politique de l'agglomération parisienne, se préparait à briguer la présidence du conseil général de la Seine qu'il avait détenue en 1936 et à la Libération. Au lendemain des municipales de 1965, le parti communiste dirigeait 35 municipalités sur les 80 que comptait la Seine banlieue. 1 410 000 banlieusards avaient un maire communiste. Cet enracinement partisan a sans conteste pesé sur le découpage des nouvelles circonscriptions départementales de la région parisienne. La loi de 1964

---

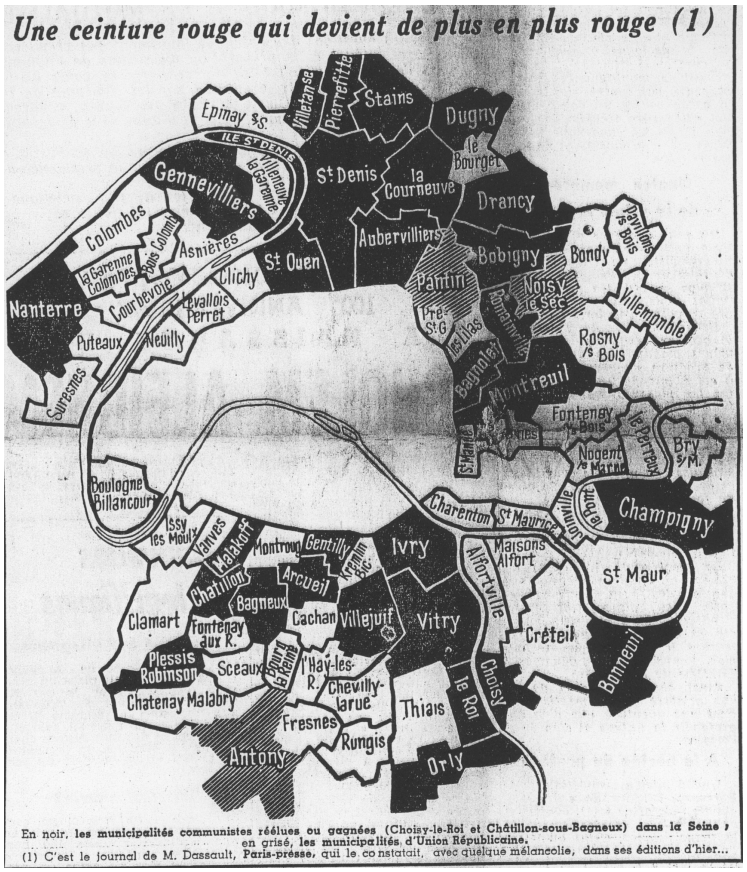
32 Préface *in* André Bussinger, *Le Val de Marne, un million de citoyens 94*, Charenton, Sodep Éditions Centre d'études et sociales du Val-de-Marne, 1968, np.

33 Rapport de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi portant réorganisation de la région parisienne, documents de l'Assemblée nationale, annexe n° 955, séance du 10 juin 1964, pp. 582-595.

34 René Capitant, « La région parisienne. Demain Paris », *in Écrits politiques 1960-1970*, Paris, Flammarion, 1971, pp. 401-408.

35 Jean-François Gravier, *Paris et le désert français, décentralisation, équipement, population*, Paris, Le Portulan, 1947.

s'est ainsi efforcée de circonscrire la prépondérance du parti communiste à la seule Seine-Saint-Denis qui comptait en 1967, 21 maires communistes et huit des neuf députés du département[36].
Le découpage de 1964 porta ses fruits ; le conseil général de la Seine-Saint-Denis restera à présidence communiste sans interruption des premières élections cantonales d'octobre 1967 à celles de 2008 ; en revanche, le Val-de-Marne qui devait échapper à l'emprise du parti communiste sera lui aussi présider par des élus communistes à partir de 1967. Il ne connaîtra qu'une seule alternance politique de 1970 à 1976 avec l'élection d'un baron du gaullisme suburbain, le maire de Nogent-sur-Marne depuis 1959, Roland Nungesser. Dans les Hauts-de-Seine, en 1967, c'est la mésentente entre la SFIO et le parti communiste, premier parti avec 15 élus, qui l'empêchera de diriger le département le plus riche de la région parisienne[37]. Le découpage de 1964 n'est pas la seule réforme à se plier à des considérations géopolitiques, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de 1965 avait lui aussi « davantage une portée politique qu'une portée juridique »[38].



***L'Humanité* annonce les résultats des élections cantonales de 1959**
Source : *l'Humanité* du 17 mars 1959.

[36] Louis Bodin, « Physionomie politique de la région parisienne », *in* Jacqueline Beaujeu-Garnier, Jean Bastié (dir), *Atlas de Paris et de la région parisienne*, Paris, Berger-Levrault, 1967, p. 342.
[37] *L'Humanité* du 5 octobre 1967.
[38] Loïc Vadelorge, « Un texte de légende : le SDAURP », *in* Annie Fourcaut, Emmanuel Bellanger, Mathieu Flonneau (dir.), *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités, Historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Créaphis, 2007, pp. 336-341.

La normalisation du jeu institutionnel

Le témoignage du dernier préfet de la Seine, Maurice Doublet, met en évidence l'investissement du Général du Gaulle dans la réforme départementale du 10 juillet 1964 : « la fameuse loi de 1964 [est] la seule loi depuis que la République existe qui a véritablement organisée les territoires, par l'éclatement des départements de la Seine et de la Seine et Oise. […] Deux mots de la loi de 1964, qui a été conçue par de Gaulle qui m'en a parlé souvent : "Monsieur le préfet, il faut lutter contre ce gigantisme de la préfecture de la Seine", c'est un mot qui lui revenait tout le temps à la bouche, "le gigantisme". Bref, il a voulu rapprocher l'administration de ses utilisateurs. Je crois qu'il a parfaitement réussi. […] Je prétends que dans l'idée du général de Gaulle, il y avait non seulement ces facilités administratives, mais il y avait quand même une unité de conception au niveau de la Région. Tout cela a d'ailleurs été magnifié par Pompidou dans sa journée du 18 novembre 1971. Il disait "le rôle de Paris et de la région parisienne, pour permettre à la France de prendre toute sa place dans l'activité européenne, est essentiel. […] Le District était plus qu'une construction administrative, il a été une révolution". »[39]



À Bobigny, le 18 novembre 1971, le président de la République, Georges Pompidou, en visite en Seine-Saint-Denis, à l'hôtel du département et de la préfecture, écoute l'exposé de Georges Valbon, président communiste du conseil général depuis 1967. Georges Valbon, également maire de la ville, lui présente son projet d'aménagement de la ville, fait de tours et de cours.
Source : archives nationales, versement 20060400, art. 13.

[39] Arch. Nationale, 1AV80, entretien de Maurice Doublet, réalisé avec Jean-Pierre Williot le 20 décembre 1994.

Le parti pris de Maurice Doublet laisse sous silence les oppositions qui ont animé les débats au parlement et au sein des conseils municipaux et départementaux au cours des années 1960. Les critiques contre le découpage de 1964 et la prédominance du pouvoir central sur les collectivités locales y transcendent les clivages politiques. Si la sous-administration de la Seine-et-Oise est reconnue de tous, le démembrement du Grand Paris décidé en conseil restreint présidé par Charles de Gaulle en personne, en octobre 1963, suscite les plus vives réactions[40]. Les pouvoirs octroyés à des organes administratifs et techniques, le district, les nouvelles préfectures, le syndicat des transports, les établissements publics de la Défense ou de Rungis, sont jugés exorbitants par la plupart des élus locaux de toute tendance politique. Ils constituent une négation de la décentralisation, un jugement sévère qui n'émane pas uniquement des représentants du parti communiste et du parti socialiste, mais également de radicaux, de gaullistes et de républicains indépendants, à l'instar des conseillers municipaux de Paris, Jean Legaret président de la commission de l'administration et des finances du district de Paris et Alain Griotteray[41]. Ce dernier, rapporteur du budget de la ville de Paris, condamne surtout l'aménagement « par soustraction » de la région parisienne qui affaiblit cette zone urbaine stratégique « seule capable d'entraîner derrière elle les autres régions françaises. […] Or, la seule chance de la France de jouer un rôle déterminant dans l'Europe de demain est de faire de Paris la "tête de pont" de l'activité économique de notre pays »[42].

Georges Pompidou est de plus en plus attentif aux réclamations des instances politiques locales. Nommé Premier ministre le 15 avril 1962, il participe au comité du district de Paris le 18 octobre 1962. Son positionnement évolue sur le sort réservé à la région parisienne. Dans un premier temps, il s'affiche en défenseur des intérêts provinciaux. Le 18 janvier 1965, le Premier ministre Georges Pompidou est catégorique : « le Gouvernement, non seulement n'entend pas pousser à l'accroissement de cette agglomération, mais au contraire réaffirme sa volonté de le freiner par une politique systématique de décentralisation industrielle et de déconcentration administrative [en favorisant] le développement des villes de province »[43]. Son discours de novembre 1971, à l'occasion du 10e anniversaire du district, marque un infléchissement dans sa conduite des affaires publiques. Désormais, il ne convient plus de « vider la région parisienne de ses industries. […] les efforts qui ont été accomplis en particulier depuis une dizaine d'années sont énormes et que sans aucun doute énormes sont ceux qu'il nous reste à accomplir. Tout cela a coûté beaucoup d'argent, tout cela coûtera beaucoup d'argent. Il est normal que l'État et la collectivité nationale fassent un effort particulier pour cette région parisienne et de ce point de vue, je considère, qu'opposer Paris à la Province est une sottise. Paris et la Province sont complémentaires. Il n'y a pas de tête qui soit viable sans un corps et il n'y a pas de corps sans tête qui ne se dégrade et ne

---

40 Présidence de la République, conseil restreint du 8 octobre 1963 sur les problèmes de réorganisation administrative de la région parisienne, relevé des décisions. Publié in Michel Brisacier, *Paris dans la pensée et l'action de Charles de gaulle*, op. cit., p. 711.

41 Jean Legaret, *Le district de Paris. Ce qu'il est, comment il fonctionne, ce qu'il fait*, Paris, imprimerie municipale, 1963.

42 « Travaux de l'assemblée nationale », *L'année politique 1967*, p. 84.

43 Fondation nationale des sciences politiques, MEL 12°11914.

s'étiole rapidement. C'est donc avec la conscience qu'en travaillant pour Paris et pour la région parisienne on travaille non seulement pour ses habitants, mais pour tous les Français, pour le renom de la France, pour son prestige vis-à-vis de l'extérieur, c'est avec cette conviction que j'invite ceux qui ont à s'en occuper à travailler courageusement et avec optimisme »[44].

L'inauguration, le 18 novembre 1971, des nouvelles préfectures de la région parisienne est également révélatrice de la pacification des relations entre élus locaux et puissance publique. Si la composition du conseil d'administration du district s'illustre par une sous-représentation récurrente des élus socialistes et communistes – en 1961, sur 28 membres, le district ne compte que deux communistes –, au niveau des départements, une normalisation des relations s'opère. L'entente cordiale entre le corps préfectoral et les exécutifs communistes est ainsi corroborée par les témoignages de Gaston Viens et Georges Valbon, les premiers présidents communistes des conseils généraux du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis[45]. L'engagement des élus locaux dans la gestion des nouveaux départements efface rapidement le souvenir des combats homériques pour la défense du département de la Seine.

Conclusion

L'expérience du Grand Paris dans ses frontières originelles du département de la Seine s'achève avec l'adoption de la loi du 10 juillet 1964 effective au 1er janvier 1968. L'action de Georges Pompidou s'inscrit dans la continuité politique du général de Gaulle : « La réforme administrative de la région parisienne qui conduira au partage du département de la Seine en plusieurs départements, la création du District de la Région parisienne, de la Délégation générale, de la Préfecture de Région, ont été suivies, orientées et décidées personnellement par le Général de Gaulle »[46]. Si le général de Gaulle est le garant de l'application des réformes, son premier ministre en assume « l'intendance ». En 1965, au sujet des conséquences de la réforme départementale de 1964, Georges Pompidou aurait ainsi répondu à des élus locaux insatisfaits : « Il s'agit d'équiper les départements, on prétend que je ne m'y intéresse pas. Or, vous savez, je n'ai jamais parlé de "l'intendance" comme on le dit. C'est une rigolade des journaux qui aiment bien rigoler. S'il y a quelqu'un qui s'occupe de l'intendance, c'est bien moins »[47].

La séquence politique du début de la Ve République a remis en cause les acquis de la décentralisation de la IIIe République[48]. Cette période, marquée par la triple volonté de l'État de diriger l'aménagement du territoire, de rationaliser l'administration et de réformer les institutions politiques locales, est ponctuée d'âpres conflits, mais aussi, de compromis et de normalisation du jeu institutionnel entre la puissance publique et les autorités municipales, départementales et

---

44 AGP, discours de Georges Pompidou au district de la région parisienne 18 novembre 1871.

45 Notre entretien avec Gaston Viens, 6 octobre 2009 et témoignage de Georges Valbon, AD93.

46 Bilan de l'action présidentielle demandé par E. Balladur en mai 1974, « Georges Pompidou et Paris ».

47 *L'année politique 1965*.

48 Jean-Marie Mayeur, Mathias Bernard, « La Troisième République (l'entre-deux-guerres) », *in* Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon, François Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, pp. 443-475 ; Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969),* Paris, LGDJ, 1974.

régionales[49]. Dans le contexte des années 2000 où le Grand Paris fait son retour sur la scène médiatique, la mise à jour des considérations politiques, administratives et partisanes, qui ont motivé la départementalisation de 1964, éclaire les enjeux contemporains de la gouvernance francilienne[50]. Les fondements de la réforme de 1964, que certains de ses contemporains qualifiaient déjà en 1966 de « balkanisation » du pouvoir local, sont aujourd'hui remis en cause avec la recherche d'une nouvelle « bonne » gouvernance de la région parisienne[51].

[49] Emmanuel Bellanger, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9–3 ». De la Seine banlieue à la Seine-Saint-Denis : une histoire de l'État au XXe siècle*, Paris, La documentation française, 2005 ; Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008),* Paris, PUF, 2009.

[50] Emmanuel Bellanger, « Gouverner le Grand Paris : le poids de l'histoire », *Mouvements*, novembre 2008. http://www.mouvements.info/Gouverner-le-Grand-Paris-le-poids.html; Jean-Marc Offner (dir.), *Le Grand Paris*, Paris, La documentation française, 2007.

[51] Roland Drago, « Problèmes d'administration. Rapport général », in *Les Problèmes administratifs de la Région parisienne*, table ronde de l'Association française de science politique, 29-30 avril 1966, p. 8.