



HAL
open science

Chronique d'une mort non annoncée. L'annexion par Paris de sa banlieue en 1860

Nathalie Montel

► **To cite this version:**

Nathalie Montel. Chronique d'une mort non annoncée. L'annexion par Paris de sa banlieue en 1860. *recherches contemporaines*, 2001, 6, pp.217-254. <hal-01264883>

HAL Id: hal-01264883

<https://hal.science/hal-01264883v1>

Submitted on 1 Feb 2016

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

CHRONIQUE D'UNE MORT NON ANNONCÉE L'ANNEXION PAR PARIS DE SA BANLIEUE EN 1860*

Article extrait de la revue *Recherches contemporaines*, n° 6, 2000-2001

Nathalie MONTEL

La loi du 16 juin 1859, promulguée le 3 novembre suivant, proclame le déplacement, à partir du 1er janvier 1860, des limites de Paris jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée de Thiers. Cette décision, intervenue il y a 140 ans, n'a suscité de la part des historiens que très peu de commentaires et l'événement n'a pas eu jusqu'ici toute l'attention qu'il méritait.

Trois raisons militent pour la réouverture d'une enquête. La première découle d'un constat : l'affaire a été hâtivement classée et les motifs de la décision n'ont pas vraiment été sondés en profondeur. Une autre raison de s'intéresser à cet événement tient au fait qu'il s'agit là d'une de ces occasions rares au cours de laquelle de nombreuses voix, et pas seulement des opinions officielles ou des propos de professionnels de l'écriture, se sont fait entendre, qui, en ce milieu du second Empire, exprimaient des points de vues sur Paris et sa banlieue. Enfin, la marque profonde que cette décision laisse dans le paysage parisien, en donnant notamment naissance à une nouvelle banlieue – qui suscitera d'ailleurs des débats proches sur bien des points de ceux tenus sur l'ancienne –, justifie la nécessité de reprendre l'enquête. À cet égard, on notera que les nouveaux contours donnés à cette époque à la capitale sont, à quelque chose près¹, encore ceux d'aujourd'hui.

* Le travail qu'on va lire a été présenté au printemps 1999 au cours d'une "conférence complémentaire" de l'École des hautes études en sciences sociales. Ce séminaire, tenu en commun avec Isabelle Backouche, avait pour thème : "Le bassin de la Villette (Paris) au 19e siècle : espace vécu, espace construit."

1. L'annexion au territoire parisien de la zone *non aedificandi* de 250 mètres de large est réalisée par des décrets de 1930 tandis que les bois de Boulogne et de Vincennes, cédés à la Ville de Paris respectivement en 1852 et 1860, lui sont rattachés en 1925 et 1929. Notons aussi que le débat sur la

Examinant les analyses issues des travaux existants, relatives notamment aux raisons de l'annexion, je montrerai dans un premier temps qu'elles reprennent pour la plupart les arguments officiellement invoqués à l'époque de la décision. Pour sortir du cercle étroit des justifications avancées par les autorités et tenter d'écrire une histoire qui ne soit ni téléologique ni une simple chambre d'écho aux propos que tiennent les pouvoirs publics, des investigations seront menées dans deux directions. La première consiste à mettre en perspective la décision d'étendre les limites de Paris, à la replacer dans l'ensemble des possibilités qui s'offrent alors aux décideurs. Il s'agit de replonger dans les projets antérieurs au cours desquels la question est abordée, voire évoquée plus ou moins directement, afin de connaître les diverses propositions envisagées et les raisons qui plaident en faveur de l'une ou l'autre. C'est ensuite à l'analyse de la prise de décision que je m'attacherai, pour examiner les conditions dans lesquelles l'annexion est décrétée, mais aussi donner à entendre les résistances qui se manifestent et les considérations sur la ville qui sont exprimées à cette occasion. L'exposé de cette pluralité de points de vue permettra de progresser dans la compréhension de l'événement, de lui redonner l'épaisseur dont il a été privé jusqu'ici mais aussi de mieux connaître les perceptions que l'on avait de la capitale et de sa banlieue sous le second Empire, enfin de mettre en lumière une étape importante, et un moment révélateur, de la constitution d'un imaginaire social¹.

Des discours officiels aux analyses historiques : une distance bien mince

À l'instar de Pierre Lavedan², beaucoup d'historiens prennent acte de la mesure qui annexe à Paris onze communes entières et treize fractions de communes limitrophes à partir du 1er janvier 1860 et déclinent les conséquences de cette décision, notamment quant aux nouvelles caractéristiques de la capitale, en termes de limites physiques, de superficie – 5100 hectares sont réunis aux 3402 précédents – ou de population – 350.000 habitants viennent s'ajouter aux 1.150.000 anciens Parisiens –, mais laissent dans l'ombre les raisons de la décision d'annexer. C'est notamment le cas de deux recherches de référence que sont *Paris, la ville (1852-1870)* de Jeanne Gaillard³, qui considère l'annexion uniquement dans ses effets sur l'industrie ou l'urbanisme des quartiers

question de l'extension future de la capitale s'ouvre à nouveau au début du 20e siècle, suscité cette fois par les projets de destruction des fortifications.

1. Le terme d'imaginaire social est ici employé dans le sens que lui donne Bronislaw Baczo dans *Les imaginaires sociaux*, Paris, Payot, 1984, 242 p.

2. Pierre Lavedan, *Nouvelle histoire de Paris. Histoire de l'urbanisme à Paris*, Paris, Hachette, 1975, p.426.

3. Jeanne Gaillard, *Paris, la ville (1852-1870)*, Paris, L'harmattan, 1997, 636 p. (1er édition 1976).

périphériques¹, et *Belleville au XIX^e siècle, du faubourg à la ville* de Gérard Jacquemet², qui, de manière quelque peu paradoxale, tout en restant muet sur les raisons de l'annexion, fait de cet événement la charnière chronologique autour de laquelle s'articulent les deux parties de son ouvrage. De manière plus générale, l'année 1860 est bien souvent une césure commode pour qui écrit l'histoire de Paris au 19^e siècle, une césure que, de surcroît, les documents produits par les services administratifs de l'époque ainsi que l'organisation actuelle des services d'archives intègrent, et par là encouragent à reprendre, lui donnant l'apparence d'une coupure chronologique qui s'impose en toutes circonstances. De ce point de vue, le livre que Louis Girard consacre à la période 1848-1870 dans la *Nouvelle histoire de Paris* ne fait pas exception puisque la dernière des trois parties qui le composent traite de la décennie 1860-1870. Louis Girard fait cependant partie du petit nombre d'auteurs qui ont proposé des explications à la décision d'annexion. Ainsi, considère-t-il qu'"il eut été logique" de reporter les limites de l'octroi aux fortifications dès 1841 et que, jusqu'en 1859, "l'annexion demeura toujours une éventualité inscrite dans la logique comme sur le terrain."³ La décision de construire des fortifications ceinturant Paris au-delà des limites des fermiers généraux eut pour effet de délimiter physiquement une couronne de terrains, qui se retrouvait située entre les deux murs et comprenait des territoires appartenant à 24 communes distinctes. Dans son *Histoire et dictionnaire de Paris*, Alfred Fierro, suivant en cela la majorité des historiens qui se sont exprimés sur ce sujet, fait la même analyse que Louis Girard quand il écrit⁴ :

"La Monarchie de Juillet, par faiblesse politique, n'ose pas décider l'annexion de cette auréole de territoires à Paris. C'est le second Empire qui porte logiquement les frontières de la ville sur les fortifications."

Marcel Poète quant à lui se distingue, avançant un argument d'ordre démographique. C'est, en effet, à ses yeux, le taux de croissance particulièrement élevé de la population comprise entre les deux murs qui justifie l'intégration de ce territoire à celui de la capitale⁵ :

"L'espace compris entre ce mur et l'enceinte fortifiée établie à la suite des ordonnances du 20 septembre 1840 ne s'incorporait-il pas, du reste, de lui-même à la ville, puisque, de 1851 à 1856, la population y avait augmenté de soixante-trois pour cent, alors que, pour Paris le taux d'augmentation, dans le même temps, n'était que de onze pour cent ?"

1. *Ibidem*, p. 47-61 et p. 75-107.

2. Gérard Jacquemet, *Belleville au XIX^e siècle, du faubourg à la ville*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1984, 452 p.

3. Louis Girard, *Nouvelle histoire de Paris. La Deuxième République et le Second Empire*, Paris, Hachette, 1981, p. 124.

4. Alfred Fierro, *Histoire et dictionnaire de Paris*, Paris, Robert Laffont, Coll. "Bouquins", 1996, p. 277.

5. Marcel Poète, *Une vie de cité. Paris de sa naissance à nos jours. Album*, Paris, A. Picard, 1925, p. 477.

Les géographes ont bien souvent emboîté le pas des historiens au moment de justifier la décision d'annexer. C'est notamment le cas de Jean Bastié qui, dans son excellent travail sur la banlieue parisienne, reprend l'argument de la construction des fortifications auquel il ajoute une idée supplémentaire : "Une des raisons de l'annexion fut l'impossibilité d'obtenir des municipalités de banlieue le prolongement d'un certain nombre de voies partant de Paris"¹. Ces différentes analyses ont pour point commun de présenter l'annexion comme une décision banale, voire naturelle, en tout cas qui allait de soi et qui ne posait pas véritablement problème. C'est d'ailleurs la raison principale pour laquelle l'affaire fut classée sans plus de commentaires.

À la lecture de ces explications, un sentiment d'insatisfaction perce toutefois car des questions demeurent pendantes : pourquoi cette réforme, qui consistait à intégrer à Paris une partie de sa banlieue, et qui, il faut le noter, ne sera jamais renouvelée par la suite, devrait-elle être considérée comme une évidence, dans le contexte du Paris de la fin des années 1850 ? Pourquoi la ligne des fortifications, conçue exclusivement pour satisfaire les besoins de défense militaire de la capitale, devait-elle nécessairement coïncider avec la frontière administrative de la capitale et les limites de l'octroi ? N'est-on pas là dans un cas typique en histoire d'une décision dont l'évidence tiendrait avant tout dans le fait qu'elle a été prise ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de réexaminer les sources à notre disposition, de "re-contextualiser" l'événement.

Commençons l'enquête par les explications qui accompagnent le projet d'annexion. Un décret du 9 février 1859, publié par le *Moniteur officiel* le 12 du même mois, annonce la procédure qui va être mise en œuvre en vue de "l'extension des limites de Paris". Les motifs de la mesure envisagée sont précisés dans un rapport à l'Empereur, signé par le ministre secrétaire d'État au département de l'Intérieur, Alphonse Delangle. Dans cet argumentaire, l'extension des limites de la capitale est présentée comme une mesure à la fois inéluctable et nécessaire. La mesure est inéluctable car elle est la "conséquence si naturelle, si directe de la loi des fortifications"². Elle est également présentée comme un nouvel épisode de l'histoire des agrandissements successifs de la capitale, le corollaire d'une croissance qui, selon Delangle, obéirait "à la loi naturelle de son développement". Il ne craint pas d'affirmer³ :

"Que l'annexion des communes suburbaines à la ville de Paris doive s'effectuer tôt ou tard, personne ne le conteste : c'est une nécessité qui saisit et pénètre les esprits les moins clairvoyants."

1. Jean Bastié, *La croissance de la banlieue parisienne*, Paris, PUF, 1964, p.180.

2. Delangle, "Rapport à l'empereur", in *Documents relatifs à l'extension des limites de Paris*, Paris, Charles de Mourgues frères, 1859, p. 6.

3. *Ibidem*, p. 16.

L'annexion serait en effet nécessaire pour assurer d'une part l'unité des "conditions" – le sens du mot n'étant pas davantage précisé, mais le reste du texte incite à penser que c'est la différence de régime fiscal qui est ici sous-entendue – et d'autre part la sécurité, dans ce que Delangle désigne indifféremment comme "la zone qui entoure la ville", "la zone suburbaine", "les communes suburbaines" ou "la banlieue". La difficulté à définir le territoire concerné tient au fait qu'il ne coïncide avec aucune circonscription administrative. Quant à l'espace que désigne le terme particulier de banlieue à cette époque, il varie selon les locuteurs¹. Constatant l'importante croissance de la population révélée par les résultats du recensement de 1856, le ministre de l'Intérieur estime que "régulariser convenablement" la zone qui entoure Paris ou "adopter un plan général" serait chose impossible avec la multitude d'organisations communales existantes, et que seule la réunion des différents territoires à la commune de Paris permettra de "réduire les inégalités [...] qui concernent le pavage, les trottoirs, les égouts, les distributions d'eau et de gaz et la répartition des contributions"² et de pallier cet "informe assemblage de belles rues sans but, de ruelles et d'impasses immondes, de quartiers modernes plus ou moins bien dessinés, de groupes d'habitations entassés sans ordre"³. D'où il déduit la nécessité de "réunir sous la même administration", et donc sous un même régime fiscal, tout ce qu'enferme le mur des fortifications. La seconde raison mise en avant par Delangle pour justifier l'annexion projetée a trait à la surveillance et à la police : il s'agit de garantir la sécurité dans la zone entre Paris et les fortifications, un espace qui plus que tout autre mérite d'être surveillé. Se fondant sur les résultats du dernier recensement, il remarque que "Paris a un surveillant pour 360 habitants", alors que dans la zone il y a "un agent pour 5 165 habitants"⁴, et s'interroge : "Comment avec un personnel si restreint exercer une surveillance efficace ?". Il en déduit alors que la mesure, "que l'intérêt du pays réclame", ne peut attendre : "Si la mesure était ajournée, le mal présent s'aggraverait [...] un danger pour l'ordre public en sortirait peut-être, et la capitale de la France serait assiégée par des masses"⁵ prévient-il.

La sécurité et l'homogénéité des formes de la ville sont ainsi les deux arguments mis en avant pour légitimer le projet. On peut résumer ces deux

1. Les services de l'octroi, par l'ordonnance royale du 11 juin 1817, en ont fourni une définition précise : la banlieue de Paris se compose d'une seule zone, comprenant toutes les communes des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, délimitée par des poteaux avec inscriptions. Jules Le Berquier, *Administration de la commune de Paris et du département de la Seine*, Paris, Imprimerie et librairie administratives de Paul Dupont, 4e édition : 1868, p. 491. Les fortifications construites, la dénomination de "petite banlieue" apparaît pour désigner la partie de la banlieue contenue à l'intérieur de l'enceinte, mais cet usage n'est, à ma connaissance, sanctionné par aucun texte officiel.

2. Delangle, "Rapport à l'empereur", *op. cit.*, p. 8.

3. *Ibidem*, p. 7.

4. *Ibidem*, p. 7.

5. *Ibidem*, p. 12.

arguments en parlant d'une volonté affichée de mise en ordre des marges de la capitale, par le double moyen de réseaux techniques et d'un contrôle policier plus intense. Qu'on ne se méprenne pas toutefois sur les objectifs visés : les opérations de voirie ne sont pas d'abord destinées à améliorer la circulation des futurs Parisiens ou leurs conditions de vie mais à marquer symboliquement l'espace urbain¹ :

“Oui, il faut que la Ville de Paris, en étendant la ferme et bienfaisante organisation de ses services sur cette zone, s'empare de l'avenir, qu'elle le règle, qu'elle écrive sur le sol, par un bon système de voirie, son unité, sa grandeur, sa force.”

Après l'exposé des motifs de l'annexion, Delangle examine les deux principales objections qui pourraient être faites au projet, liées toutes deux au changement de régime fiscal qu'implique la mesure pour les anciennes communes. La première concerne les habitants, la seconde les propriétaires d'usines et d'entrepôts affectés au commerce en gros des matières et des denrées, tous devant se retrouver assujettis aux droits de l'octroi parisien. Pour les premiers, calculs à l'appui, il arrive à la conclusion que “loin de causer préjudice aux existences modestes dont s'est peuplée la banlieue, l'annexion tend à diminuer les charges”², en dépit de l'application des droits d'octroi de la capitale qui, rappelons-le, touchent avant tout les produits de consommation de nécessité première³. À l'intention des industriels et commerçants, un régime transitoire de cinq ans est prévu qui inclut la faculté d'entrepôt pour les matières premières, l'application des anciens droits locaux d'octroi sur la houille ainsi que le maintien des anciens taux pour les contributions directes.

On constate, à ce stade, que les justifications contenues dans le réquisitoire du ministre de l'Intérieur en faveur de l'annexion correspondent à celles retenues habituellement par les historiens. Adhérant aux explications officielles, les analyses historiques ont donc repris à leur compte et accrédité l'idée d'une annexion inéluctable et logique autant que naturelle⁴. Quant à la façon dont les territoires compris dans la zone suburbaine sont perçus et présentés par les autorités, il est possible de s'en faire une idée grâce à ce passage du rapport de Delangle, où il dénie aux agglomérations qui s'y trouvent l'appellation de villes⁵ :

“Ce sont des groupes d'habitations considérables, supérieurs par leur population à la

1. *Ibidem*, p. 12.

2. *Ibidem*, p. 11.

3. Dans les communes entourant Paris, en général seul le vin était soumis à un octroi.

4. C'est le cas également de Jean Gay, qui consacre un article très documenté à l'annexion et à sa mise en œuvre : “L'extension des limites de Paris (1859)”, in *La charte de Beaumont et les franchises municipales entre Loire et Rhin, Actes du colloque organisé par l'Institut de recherche régionale de l'Université de Nancy II (Nancy, 22-25 septembre 1982)*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1988, p. 321-365.

5. Delangle, “Rapport à l'empereur”, *op. cit.*, p. 6-7.

plupart des villes chefs-lieux des départements de l'Empire. Mais quand on examine les choses de près, on reconnaît promptement qu'on ne les peut comparer aux cités importantes avec lesquelles, si l'on s'arrête aux chiffres de la population, elles peuvent rivaliser, que loin de pouvoir être considérées comme des villes, elles manquent du principe constitutif de toute administration communale, une existence indépendante ; et qu'avec une organisation municipale distincte, elles ne sont en fait et en réalité que d'immenses faubourgs de la cité qui leur a donné naissance. Tous leurs intérêts gravitent vers Paris."

Jonglant, non sans embarras, avec les notions de "ville", "cité", "faubourg", le ministre essaye de définir ce qui différencie Paris des agglomérations de population qui se sont développées à proximité de la capitale, grâce aux concepts administratifs de chefs-lieux de département ou de commune, mais il éprouve quelques difficultés à être clair. Delangle butte notamment sur une difficulté : l'impossibilité d'articuler le découpage administratif de la France, fixé une fois pour toutes, et le périmètre évolutif des villes, dont les limites ne correspondent pas de surcroît avec celles des agglomérations de population. Il retient en définitive l'idée d'une entière dépendance des communes suburbaines vis-à-vis de la capitale et de leur absence totale d'autonomie pour justifier leur disparition.

En outre, après s'être attaché à la description de l'état des rues, c'est aux populations de la zone à annexer que le ministre de l'Intérieur s'intéresse, les décrivant comme nomades et, partant, exigeant une surveillance renforcée¹ :

"La population, en majeure partie mobile, se recrute, tantôt des ouvriers de la province et de l'étranger, tantôt de ceux qui refluent de l'intérieur de Paris, et au milieu de cette foule qui vit le jour dans Paris et la nuit dehors, qui passe incessamment d'une commune à l'autre, se disperse et se renouvelle sans cesse, viennent se cacher naturellement les existences douteuses et les industries suspectes."

Un glissement s'est opéré de la stigmatisation des lieux à celle des habitants. Les communes suburbaines deviennent "naturellement" les refuges d'individus sur lesquels pèsent des soupçons dont la nature n'est ici que suggérée. On notera également l'emploi du mot "foule", terme qui évoque un possible danger insurrectionnel. Un peu plus loin, le ministre de l'Intérieur précise la menace, expliquant que dans cette "population mobile, agglomérée sans liens administratifs puissants, les mœurs et les idées se pervertissent, un danger pour l'ordre public en sortirait peut-être et la capitale de la France serait comme assiégée par des masses flottantes n'appartenant pas à proprement parler ni à Paris ni à la Province."²

1. *Ibidem*, p. 9.

2. *Ibidem*, p. 12.

Mise en perspective du projet d'annexion

Pour ne pas en rester aux explications officielles, il convient de poursuivre l'enquête. La première piste suivie consiste à examiner les projets d'aménagement de la capitale antérieurs à l'annexion, l'objectif visé étant de situer les motifs exposés par le décret du 7 février 1859 au regard des motivations ou préoccupations précédemment exprimées et notamment de juger de leur éventuelle nouveauté. Revenir sur les projets antérieurs et les considérations qui les fondent permet également d'appréhender l'ensemble des solutions possibles envisagées auparavant et d'y replacer les choix finalement retenus. Après l'édification du mur des fermiers généraux à la fin du 18^e siècle, c'est avec la décision de construire une enceinte défensive pour Paris, c'est-à-dire les années 1840, que réapparaît l'idée de déplacer les limites de la capitale. Nos investigations remontent donc à cette période de la monarchie de Juillet. Deux moments importants, marqués tous deux par la réunion d'une commission officieuse, retiendront ensuite plus particulièrement notre attention : 1853 et 1856.

1840-1855 : le regard des aménageurs se déplace du centre à la périphérie

Les discussions et propositions relatives aux questions urbaines parisiennes des années 1840 se centrent sur les remèdes à apporter au déplacement de la population vers le nord-ouest de la capitale¹. La solution qui consiste à remodeler le centre de Paris polarise alors l'attention des auteurs de projets d'aménagement. À la même époque, mais de manière indépendante, survient le vote de la loi du 3 avril 1841 sur les travaux de fortifications de Paris, une loi motivée par un contexte international préoccupant. La question épineuse des moyens à adopter pour assurer la défense de la capitale, débattue depuis la fin de l'Ancien Régime, se trouve alors tranchée : un système mixte combinant des forts détachés et une enceinte continue située au-delà des actuelles limites de la ville doit être mis en place. Au moment des discussions, pour ne pas rendre plus difficile un accord sur le meilleur système de défense à adopter, la question d'une éventuelle future extension des limites de Paris jusqu'à la nouvelle enceinte projetée est délibérément laissée de côté. Cependant, à l'annonce du projet de loi, plusieurs conseils municipaux des arrondissements de Sceaux et de

1. Les projets et spéculations de Jacques-Séraphin Lanquetin ("Question du déplacement de Paris" in Préfecture du département de la Seine, Commission des halles, *Document à étudier*, n° 4, Paris, Vinchon, 1842) et d'Hippolyte Meynadier (*Paris sous le point de vue pittoresque et monumental ou éléments d'un plan général d'ensemble*, Paris, Dauvin et Fontaine, 1843) ont été étudiés notamment par Pierre Lavedan, dans *La question du déplacement de Paris et du transfert des halles au conseil municipal sous la monarchie de Juillet*, Paris, Imprimerie municipale, 1969, 139 p. Voir également A. Perreymond, "Études sur la ville de Paris", in *Revue générale de l'architecture et des travaux publics*, 1842, t. 3, col. 540-554, 570-579 et 1843, t. 4, col. 25-37, 72-88, 413-429, 449-469, 517-528.

Saint-Denis, parlant au nom des "communes de banlieue", s'émeuvent du changement possible des limites de l'octroi de Paris que pourrait entraîner l'édification d'une enceinte fortifiée sur leur territoire¹. Ils savent toutefois qu'une telle opération exige une loi. Confiants dans les institutions, ils estiment "impossible qu'elle fût accueillie par les chambres"² et s'en expliquent³ :

"Quel pourrait être en effet le motif d'une pareille proposition ? Il serait impossible d'en alléguer un autre que l'intention d'augmenter les revenus de la ville de Paris. [...] La mesure qui forme l'objet de cette discussion serait donc inique, déraisonnable et désastreuse."

Ils émettent néanmoins le vœu que les commissions des deux Chambres appelées à statuer "déclareront qu'à leur avis, les fortifications de Paris ne pourront jamais être un motif ni un prétexte pour changer les circonscriptions administratives et reculer les limites actuelles de l'octroi."⁴ Ils n'obtiennent en définitive que l'article 9 de la loi du 3 avril 1841 qui stipule que les limites de Paris ne pourront être changées qu'en vertu d'une loi spéciale, ce qui suffit, semble-t-il, à calmer les inquiétudes⁵.

Les fortifications construites, l'idée d'annexer les communes comprises dans l'enceinte a plus d'une fois été évoquée par le Conseil municipal de la ville de Paris. Le préfet Rambuteau expose, dans ses mémoires, les motifs de son hostilité à un tel projet, en se référant à Napoléon I^{er} ⁶ :

"Il ne me semblait pas que les bénéfices et les commodités de l'octroi fussent une raison suffisante et je ne manquai point de rappeler que déjà, en 1811, la proposition de reculer les barrières ayant été agitée au Conseil d'État devant l'empereur il s'y était formellement opposé : "dans une grande capitale, disait-il, beaucoup de salaires sont souvent inférieurs aux besoins immédiats des salariés pour se loger et se nourrir ; il leur faut donc s'éloigner du centre pour échapper aux taxes urbaines ou au renchérissement général, à moins d'imiter les Anglais chez qui les paroisses accordent un supplément aux ouvriers. Il est bon que celui qui peine puisse trouver au-dehors à se refaire et à se recréer"."

À l'en croire, ce sont donc des considérations sur le sort des ouvriers qui motivent l'attitude de Rambuteau sur la question de l'annexion. Face à la faiblesse des salaires, l'existence d'une zone franche environnant la ville offre une espèce de compensation et cette solution est préférée à d'autres. Un certain type de ségrégation spatiale est donc accepté et, au surplus, encouragé en toute

1. Henri de Vatimesnil, *Mémoire à l'appui des observations présentées par les communes de la banlieue de Paris, sur le projet relatif aux fortifications de la capitale*, Paris, Imprimerie de J. Delacour, 1841, p. 1.

2. *Ibidem*, p. 3.

3. *Ibidem*, p. 4.

4. *Ibidem*, p. 5.

5. Ce n'était là qu'une victoire bien illusoire puisque déjà la loi sur l'administration municipale du 18 juillet 1837, dans son article 4, prévoyait que toute réunion de communes modifiant la composition d'un arrondissement ne pourrait être prononcée que par une loi.

6. Claude-Philibert Barthelot Rambuteau (comte de), *Mémoires du comte de Rambuteau publiés par son petit-fils*, Paris, Calmann-Lévy, 1905, p. 368-369.

connaissance de cause : les ouvriers sont délibérément refoulés au-delà des murs de la ville.

La question de l'annexion resurgit avec acuité à la fin de l'année 1852. Les habitants de la banlieue s'alarment à nouveau d'une possible extension de l'octroi à l'ensemble du territoire compris à l'intérieur de l'enceinte de Thiers. Les restrictions apportées aux libertés publiques au début de l'année contribuent probablement à renforcer cette crainte. À la veille de l'organisation du plébiscite destiné à ratifier l'Empire, le gouvernement tient à calmer ces inquiétudes. Quelques lignes paraissent dans *Le Moniteur universel* du 19 novembre 1852 qui visent à démentir officiellement toute intention de cette nature¹ :

“Comment pourraient-elles croire [les populations des banlieues] que celui qui [...] se préoccupe constamment des moyens de diminuer des impôts onéreux pour les classes laborieuses, soit résolu d'en étendre ou d'en aggraver le fardeau ?”

Rassurées, les communes visées votent massivement en faveur de la nouvelle constitution.

Quelques mois plus tard, à la demande de l'Empereur, se réunit une commission officielle dite des embellissements de Paris, présidée par le comte Henri Siméon². La première séance de travail a lieu le 16 août 1853, deux mois après l'arrivée d'Hausmann à la préfecture de la Seine, mais il n'est pas convié à y prendre part. Dans la lettre de mission adressée aux membres de la commission qui définit les sept axes de réflexion fixés par le souverain, les points 4 et 5 touchent indirectement à la question de l'annexion. Le point 4 demande en effet “qu'une carte désignant tout l'ensemble des projets d'amélioration soit imprimée et rendue publique”, et le point suivant “que ce plan s'étende jusqu'aux fortifications”. La nouveauté réside dans cette seconde injonction³, qui traduit un changement du regard sur l'espace parisien. Celui-ci ne se polarise plus en effet exclusivement sur son centre, mais prend aussi en compte sa périphérie⁴. Le fait de ne pas cantonner la planification à l'intérieur

1. *Le Moniteur universel*, n° 324, 19 novembre 1852, p. 1.

2. Les travaux de cette commission ont été mis à jour grâce à Pierre Casselle et à l'acquisition par la bibliothèque administrative de la Ville de Paris de documents ayant appartenu au comte Henri Siméon. Voir : Pierre Casselle, “Les travaux de la commission des embellissements de Paris en 1853 : pouvait-on transformer la capitale sans Hausmann ?”, *Bibliothèque de l'École des chartes*, t. 155, 1997, p. 645-689. Des éléments de cet article ont été repris lors de la publication des manuscrits de la commission : Pierre Casselle éd., “Commission des embellissements de Paris. Rapport à l'empereur Napoléon III, rédigé par le comte Henri Siméon (décembre 1853)”, *Les Cahiers de la Rotonde*, n° 23, 2000, 205 p.

3. L'idée de la nécessité de produire un plan général des opérations projetées dans Paris est déjà formulée sous la monarchie de Juillet. Le conseil municipal émet un vœu dans ce sens le 1er août 1839, sur la proposition de Lanquetin. Il est repris le 28 octobre suivant par le conseil général de la Seine. Voir P. Lavedan, *La question du déplacement... op. cit.*, p. 50.

4. On peut relever une étape intermédiaire dans la prise en compte de l'espace au-delà du mur d'octroi dans la proposition faite en 1850 à la commission départementale de la Seine par Louis Lazare, directeur de la *Revue municipale*, d'établir un plan d'ensemble des travaux à réaliser sur les rues de Paris, qui tiennent compte de la direction des grandes voies de communication situées à l'extérieur de la ville. P. Casselle, “Les travaux de la commission....”, *art. cit.*, p. 650.

du périmètre communal de Paris, mais de considérer l'ensemble de l'espace compris dans l'enceinte défensive constitue un véritable changement d'échelle du territoire à considérer, qui, en l'état des connaissances, est donc à mettre au compte de Napoléon III.

Le rapport remis par Siméon le 20 décembre 1853 suit de près le programme fixé par l'Empereur. Parmi les plans qui, à en croire les manuscrits du projet, devaient accompagner le rapport, un seul fut réalisé ou conservé : le plan des voies nouvelles prévues à l'intérieur des limites des douze arrondissements. Le plan des voies nouvelles de la banlieue, dont il est également fait mention, ne nous est pas parvenu, qu'il ait été perdu ou simplement projeté. Ce qu'il importe ici de constater, c'est que, contrairement à la commande qu'ils avaient reçue, les membres de la commission avaient prévu non pas un, mais deux plans, l'un représentant Paris, l'autre l'espace compris entre l'enceinte des fermiers généraux et les fortifications. Cette distinction entre les deux espaces se retrouve dans le rapport de Siméon, qui envisage la liste des voies nouvelles à entreprendre, en considérant d'abord Paris – rive droite puis rive gauche –, et ensuite "la banlieue comprise entre le mur d'octroi et l'enceinte fortifiée". Quant aux modes de financement, ils diffèrent également, puisque si la commission compte sur l'aide des entreprises privées pour épauler les budgets municipaux annuels en cas d'ouvertures de rues dans Paris, elle prévoit de faire appel à l'État pour les travaux à réaliser au-delà du mur d'octroi.

À juste titre, Pierre Casselle voit dans cette proposition la preuve que la commission ne souhaitait pas attendre une éventuelle annexion pour entreprendre l'amélioration de la voirie suburbaine¹. En fait, les deux choses sont clairement dissociées et l'annexion n'est pas considérée comme un préalable à une intervention sur le réseau de la voirie des communes limitrophes de Paris. Si l'annexion elle-même est évoquée dans le rapport comme une perspective future à la fois évidente et simple², elle reste, dans les notes qui accompagnent le rapport³, en particulier celle consacrée à la délimitation des arrondissements de Paris, présentée comme une éventualité, une hypothèse non située dans le temps – "si l'on étendait un jour Paris jusqu'à la ligne des fortifications..."⁴ – en aucun cas comme une nécessité urgente. Cette nuance d'interprétation est peut-être à mettre sur le compte des efforts constants faits par les membres de la Commission pour livrer un rapport final dont les propos

1. *Ibidem*, p. 658.

2. *Ibidem*, p. 656.

3. Les notes accompagnant le rapport final concernent successivement les ponts, parcs et plantations, églises, casernes, halles et marchés, monuments publics. Ces différents sujets traduisent la manière dont, à cette époque, les pouvoirs publics interviennent sur l'aménagement de la ville. La plupart des projets définis à cette occasion, à quelques nuances près, seront repris par le préfet.

4. Bibliothèque administrative de la ville de Paris, Ms 1779, note n°7, f° 168. Repris dans "Commission des embellissements de Paris. Rapport à l'empereur Napoléon III...", *op. cit.*, p. 112.

ailent le plus possible dans le sens des désirs de l'Empereur. Quoi qu'il en soit, il ressort, tant de la liste des points à examiner prescrite par l'Empereur que des considérations développées par les membres de la commission, que la priorité des actions à conduire se situe alors avant tout dans l'amélioration des axes de circulation, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de Paris.

La boucle de la Seine enchâsse le Paris d'Hausmann

Une autre commission, qui serait probablement restée tout aussi officieuse que la précédente si ses membres n'avaient pas réclamé la publication de ses travaux, est convoquée par Hausmann au début de l'année 1856. Cette publication, intervenue en décembre 1857, soit un an et demi après la sixième et dernière séance des membres de la commission, n'eut, semble-t-il, qu'une faible diffusion, sous le titre au surplus peu explicite de "Commission des circonscriptions administratives"¹. C'est du moins ce qu'on déduit de l'absence de références faites à ce document durant les années qui suivent². Ainsi, sous la présidence du préfet, et nommés par lui, se réunissent huit membres de la Commission départementale de la Seine³, parmi lesquels sept sont également membres de la Commission municipale de la ville de Paris - Sébastien Boulatignier, Alphonse Delangle, Jules Devinck, Antoine Herman, Rouland, Paul de Royer, Édouard Thayer⁴. Les propos tenus au cours des séances qui se déroulent du 9 avril au 2 juin 1856 éclairent d'un jour nouveau la question de l'annexion. Les circonstances particulières dans lesquelles est réunie cette assemblée, son absence de caractère officiel notamment, libèrent les paroles.

Le préfet de la Seine introduit la première séance de la commission en expliquant que l'Empereur a prescrit l'instruction d'un projet d'extension des limites de Paris vers le bois de Boulogne, et qu'avec l'accord de sa Majesté, il a été autorisé par le ministre de l'Intérieur à s'entourer du concours des membres présents pour examiner "les questions complexes soulevées par ce projet". On apprend ainsi que l'Empereur et le gouvernement se seraient émus des embouteillages rencontrés à la barrière de l'Étoile du fait des formalités de

1. Préfecture du département de la Seine, *Commission des circonscriptions administratives*, Paris, Charles de Mourgues frères, décembre 1857, 101 p.

2. Si elle ne s'y réfère pas explicitement, l'étude citée ci-après s'en inspire néanmoins, réétudiant à sa manière les différentes hypothèses examinées par la commission : V. B., *De l'agrandissement de Paris, de son opportunité et des moyens d'y parvenir*, Paris, Imprimerie et Lithographie de Renou et Maulde, 1858, 23 p.

3. Instituée par le décret du 8 septembre 1849, la Commission départementale est une institution représentant le département de la Seine et faisant fonction de conseil général. Elle est constituée de 44 membres, les 36 membres de la Commission municipale, plus quatre membres désignés pour chacun des deux arrondissements, Saint-Denis et Sceaux.

4. Le huitième membre est Marchand, conseiller général de Charenton. Les renseignements rassemblés sur chacun de ces individus ne permettent malheureusement pas d'éclairer les positions qu'ils défendent à l'occasion des débats de cette commission.

l'octroi, encombrements résultant de l'engouement que connaît le bois de Boulogne devenu depuis son récent aménagement lieu de promenade privilégié, et qu'il aurait donc invité le préfet à trouver une solution à ce problème. Partant de là, le préfet développe l'idée que la meilleure manière de résoudre cette difficulté est d'annexer le bois de Boulogne, qui appartient déjà à la ville de Paris. Toutefois, précise-t-il¹,

“il y a toujours la question des ressources qui doit être prise en considération : on ne saurait imposer à la ville de Paris la charge d'une administration qui s'appliquerait à des territoires sans population pour ainsi dire, et partant sans revenus.”

C'est la raison pour laquelle il estime nécessaire “d'adopter un projet qui réunirait au territoire parisien des parties productives comme les Batignolles et Montmartre”². Au surplus, l'annexion de ces deux communes lui semble d'autant plus “urgente et mûre”, qu'elle peut “seule faire cesser le vide que ces deux villes produisent dans les quartiers de Paris qui les touchent”. Se situant dès sa première intervention dans la perspective d'une annexion, il justifie cette mesure en évoquant l'accroissement de la population et l'état de la voirie hors de la capitale, et en se retranchant derrière une observation de l'Empereur, qui “a remarqué le mauvais agencement des voies publiques des communes qui entourent Paris, et la nécessité de régulariser les abords de toutes les barrières”³. Tout en observant que le tracé de l'enceinte des fortifications “semble avoir marqué d'avance l'espace dans lequel la Ville doit s'agrandir graduellement”⁴, c'est dans un espace encore plus vaste que se projette d'emblée le préfet, prophétisant : “Dans un avenir plus ou moins éloigné, Paris, se déversant sur cette plaine [la plaine Saint-Denis], ne s'arrêtera donc qu'aux limites que lui assignent la Seine et le canal Saint-Denis”⁵. Cartes et chiffres à l'appui, le préfet expose alors six différentes combinaisons possibles d'annexion, toutes comprises à l'intérieur du territoire dont il vient de fixer les contours, à l'ouest de la capitale⁶. Il demande aux membres de la commission de choisir entre ces propositions, qui se distinguent par le nombre plus ou moins important de communes à annexer.

L'analyse des procès-verbaux des réunions de cette commission n'est pas tâche aisée. En effet, ce n'est qu'au fil des séances que chacun des membres, d'abord à l'écoute des propos du préfet et sur ses gardes, exprime progressivement un point de vue. En réaction, la position du préfet se modifie elle aussi, et il ne dévoile pleinement ses véritables intentions que très

1. Préfecture du département de la Seine, *Commission.., op. cit.*, p. 18.

2. *Ibidem*, p. 17.

3. *Ibidem*, p. 6.

4. *Ibidem*, p. 2.

5. *Ibidem*, p. 4.

6. *Ibidem*, p. 7.

tardivement. Corrélativement, les positions respectives des différents membres s'infléchissent, certaines se durcissent. Cette impression de flou et d'incertitude dans les discussions que l'on ressent à la lecture des comptes rendus s'explique par l'évolution des opinions livrées mais surtout par l'ambiguïté qu'Hausmann s'emploie à entretenir, pendant les quatre premières réunions au moins, quant au sujet même dont est appelée à discuter la commission et sur lequel il attend qu'elle se prononce. Il apparaît en effet progressivement que le motif pour lequel la commission a été convoquée n'est qu'un prétexte¹.

On remarquera que l'hypothèse de l'annexion de l'ensemble des communes situées entre les deux enceintes ne fait pas partie des six propositions présentées et étudiées par le préfet. Elle sera réintroduite par la suite dans l'ensemble des hypothèses à examiner par les membres de la commission. Toutefois, ceux-ci ne sont pas dupes de la manipulation du préfet qui, sous prétexte de résoudre le problème de la barrière de l'Etoile, essaye de les faire adhérer à un projet d'annexion. Ils refusent d'accréditer la confusion entre le problème particulier qui leur est soumis et la question de l'annexion des communes suburbaines. C'est ce que montre notamment une intervention d'un des membres, qui n'hésite pas à conférer aux embouteillages du bois de Boulogne l'importance qu'à ses yeux ils méritent² :

"Pourquoi, dans un intérêt spécial à une classe de personnes, se croirait-on fondé à porter le trouble dans les intérêts autrement respectables de toute une population ?... Il faudrait se garder de donner satisfaction au mauvais sentiment qui porte les promeneurs riches à s'indigner des ralentissements qu'ils éprouvent à leur retour de la promenade, et à réclamer avec une vivacité peu justifiée, contre la gêne, légère pourtant, que leur causerait la surveillance sommaire du service de l'octroi... [Puis il ironise sur] la population des promeneurs en voiture [qui] persiste à aborder les bois de Boulogne par un point unique, puisqu'au retour de la promenade on se précipite dans l'avenue de l'Impératrice et par suite dans l'avenue de Neuilly."

L'aspect financier des projets d'annexion a été scrupuleusement étudié par le préfet, qui, pour chacun des scénarios envisagés, a établi un bilan chiffré tenant compte de ce que cela coûtera ou rapportera à la ville de Paris. Ainsi, dans l'hypothèse la plus large d'annexion, l'accroissement de revenus pour la ville de Paris est estimé à 9 771 371 F, pour un accroissement des dépenses annuelles de 2 756 828 F, soit un excédant de recettes de 7 014 543 F³. Les conséquences d'un changement du régime de l'octroi et des contributions indirectes pour les communes suburbaines sont également prises en considération dans les tableaux mis à la disposition de la commission. Mais sur

1. C'est pourtant l'argument que Bernard Rouleau retient dans son ouvrage *Villages et faubourgs de l'ancien Paris. Histoire d'un espace urbain* (Paris, Seuil, 1985, p. 217) comme étant le "vrai mobile" de l'annexion, mais cette interprétation ne résiste pas à l'étude des documents.

2. *Ibidem*, p. 46.

3. *Ibidem*, p. 31.

ce terrain-là non plus, les membres ne se laissent pas abuser, comme en témoigne cette réaction¹ :

“Je sais bien que des tableaux fort ingénieux et très habilement combinés ont été présentés à la Commission pour démontrer que ces petits employés, que ces petits rentiers, sont sous le coup d’une simple illusion, lorsqu’ils croient trouver la vie à meilleur marché en dehors du rayon de l’octroi [...]. C’est que les moyennes, et j’en ai beaucoup vu dans ma longue carrière administrative, c’est que les moyennes, utiles, peut-être, quand on ne s’attache qu’à l’ensemble d’une affaire, sont presque toujours fausses quand on les applique à des individualités.”

Haussmann doit bientôt se rendre à l’évidence : les membres réunis n’ont pas l’intention de se laisser entraîner aussi facilement qu’il l’aurait cru dans un projet d’annexion. Examinant tour à tour les différentes combinaisons proposées, ils analysent les avantages et inconvénients de chacune, mais aucun ne se range à la solution qui a la faveur du préfet et qui consiste à annexer, dans une première étape, l’ensemble des communes de l’ouest de Paris, et plus précisément “les territoires circonscrits par la Seine, depuis la barrière des Bons-Hommes jusqu’au pont d’Asnières, et limités par une ligne suivant le chemin de fer de Saint-Germain, puis le mur des fortifications jusqu’au chemin de fer du Nord, et enfin par ce chemin jusqu’au mur d’octroi”². Conduits à exprimer individuellement leur avis, les intervenants se contentent de répondre strictement à la question de départ qui leur est posée et en majorité repoussent toute extension des limites de Paris. Le préfet est dès lors contraint d’abattre ses cartes et d’admettre que “ce n’est pas l’encombrement signalé aux abords du bois de Boulogne qui a donné naissance aux questions dont la Commission est saisie ; les embarras dont on se plaint ont été seulement l’occasion d’examiner la question générale de l’annexion”³... Après plusieurs nouvelles séries d’échanges, aucune majorité ne se dégageant en faveur d’une solution particulière, et encore moins pour l’idée de la nécessité de repousser les frontières de la capitale, il est décidé que chacun des membres formulera par écrit ses observations, afin que “par l’exposé des diverses opinions en présence, l’Autorité supérieure soit mise à même d’arrêter ses résolutions sur les importantes questions qui viennent d’être discutées”⁴.

Parmi les considérations énoncées par l’un ou l’autre des membres au cours des différents exposés, beaucoup apportent des démentis ou réfutent les justifications que l’on rencontre le plus couramment sous la plume des historiens pour expliquer l’annexion. Ainsi, concernant les conséquences de la construction des fortifications, Herman estime que, depuis 1841, aucune mesure, aucune parole n’est venue révéler aux populations des communes intéressées

1. *Ibidem*, p. 68.

2. *Ibidem*, p. 51.

3. *Ibidem*, p. 48.

4. *Ibidem*, p. 51.

que l'administration préparât pour une époque plus ou moins rapprochée leur annexion à la ville de Paris¹. Pour le président de la Commission départementale, l'argument tiré de la loi de 1841 n'a pas de valeur car, au contraire, elle n'a fait que prendre des précautions contre la pensée d'une réunion². Comparant le projet parisien à l'annexion à la ville de Lyon en 1851 des communes de la Guillotière, de la Croix-Rousse et de Vaise, ou à celle des communes réunies à Saint-Étienne, en 1855, il est d'avis que l'argument de la sécurité, qui motivait ces annexions opérées en province, ne peut être retenu pour Paris. Selon lui, que les communes intéressées fassent ou non partie de la ville de Paris, au point de vue administratif, l'autorité du magistrat politique, le préfet de police, s'y exercera avec à peu près autant d'étendue³. Le préfet, lui-même, rappelle en préambule de son exposé qu'une législation exceptionnelle assujettit déjà ces agglomérations à une police d'ordre et de sûreté plus ferme que celle de leurs administrations municipales⁴. Quant à l'argument de l'accroissement de la population, Herman lui oppose les immenses terrains qui dans plusieurs quartiers, surtout sur la rive gauche de la Seine, restent inoccupés. Rétrospectivement, il apparaît que les principales objections qui seront énoncées par la suite sont déjà émises au cours de ces débats, avec de surcroît une liberté de ton et de contestation qu'on ne retrouvera plus.

Certains proposent des solutions qui leur apparaissent mieux adaptées aux problèmes à résoudre. Pour ce qui est de l'amélioration des rues, Rouland exprime le vœu que, par des mesures légales, on arme le préfet de la Seine du droit d'intervenir sur la voirie de la banlieue. Boulatignier partage cette opinion, tandis que Thayer observe que "si les communes ne règlent pas leurs percements de manière à les mettre en harmonie avec les voies parisiennes, il est juste de reconnaître que Paris ne fait rien de son côté pour se relier à la banlieue et ouvrir à celle-ci des débouchés vers le centre de la capitale"⁵. La question de la voirie des communes suburbaines est envisagée par l'ensemble des membres uniquement sous l'angle des difficultés produites pour sortir de la capitale, et par conséquent en se plaçant exclusivement du point de vue des intérêts de Paris. Parfois poussé dans ses retranchements par l'hostilité qui se manifeste à l'égard de ses propositions, le préfet invoque de nouveaux arguments comme la volonté de contenir l'hémorragie de population ou l'existence de certaines affinités, dont il ne précise pas clairement la teneur. Ainsi, enjoint-il à son auditoire d'"adopter un parti qui, en réunissant les communes dont les populations ont des affinités avec celle de Paris, comme les Batignolles,

1. *Ibidem*, p. 65.

2. *Ibidem*, p. 16.

3. *Ibidem*, p. 70.

4. *Ibidem*, p. 3. Haussmann fait allusion à la loi du 10 juin 1853 qui étend en effet à toutes les communes de la Seine les fonctions déléguées au préfet de Police par l'arrêté du 1er juillet 1800.

5. *Ibidem*, p. 48.

Montmartre et La Chapelle, procurerait à la Ville des ressources indispensables des plus nécessaires”¹.

L’unique argument, qui, aux yeux des membres de la Commission, paraît réellement pouvoir motiver une décision d’annexer est celui de l’accroissement des revenus de la Ville. Le président de la Commission départementale s’en indigne et ne mâche pas ses mots pour le dire² :

“Rien n’est plus grave que la mesure proposée par M. le Préfet de la Seine, et, pour mon compte, je n’y vois que des inconvénients [...]. Où dont est la nécessité [...] ? la nécessité qui seule expliquerait et justifierait la mesure ! [...]. Que va faire votre projet s’il s’accomplit ? troubler profondément, sans remède peut-être, ces existences modestes. Il leur faudra ou se résigner à porter un fardeau qui les écrasera, ou s’éloigner du centre dans lequel, pour la plupart, ces habitants du dehors trouvent le salaire qui les fait vivre [...]. Les démolitions qui, depuis quelques temps, transforment l’aspect de la Ville de Paris [...] ont soulevé dans le menu peuple les plaintes les plus violentes [...]. Ce sera bien autre chose vraiment si, après avoir poussé du dedans au dehors les ouvriers et les pauvres ménages, en détruisant les logements qui les abritaient, l’administration parisienne vient leur ravir les avantages qui seuls étaient la compensation ou du moins la consolation des sacrifices attachés au déplacement qu’ils s’étaient imposés ! [...]. Pourquoi courir la funeste chance de transformer en haine le sentiment d’enthousiasme que Napoléon III a trouvé dans la banlieue de Paris ? [...] on ajoute que quelques-unes d’entre elles [les agglomérations de la banlieue] ont des revenus qu’il ne serait pas sans utilité de réunir à ceux de la Ville [...]. Ce n’est plus une nécessité qu’on subit, on veut faire une affaire ; et ces communes aujourd’hui prospères, sans dettes ou à peu près, en voie de développement, on veut, parce que Paris y trouve son compte, s’en emparer ; c’est la raison du plus fort, rien de plus. Mais quelle erreur de croire qu’on trouvera, dans l’annexion, des ressources profitables à la ville de Paris ! [...]. Et dans quelles circonstances veut-on se lancer dans cet inconnu ? quand les finances de la Ville sont engagées pour nombre d’années...”

L’annexion n’est pas une opération charitable envers la banlieue, Haussmann est assez clair sur ce point lorsqu’il dévoile son intention de soumettre à l’octroi la future zone annexée tout en la privant les cinq premières années du “bénéfice des améliorations dont, grâce au produit de l’octroi, l’édilité parisienne peut faire jouir ses administrés”³. Les nouveaux Parisiens seraient donc soumis à un régime fiscal plus sévère sans qu’en contrepartie ils puissent jouir d’avantages supplémentaires.

L’impossibilité de trouver une entente au sein de la commission peut être considérée comme un échec pour le préfet de la Seine, échec d’un projet qui, sans que cela soit clairement dit, semblait bien être d’opérer une annexion autoritaire de certains territoires. La consultation préalable de quelques-uns des membres des commissions municipale et départementale montrait qu’à l’évidence, les manœuvres imaginées par le préfet seraient mal accueillies. Il a donc été dissuadé de les mettre en pratique, pour un temps.

1. *Ibidem*, p. 15.

2. *Ibidem*, p. 52.

3. *Ibidem*, p. 101.

Les discussions, parfois âpres, souvent tendues, qui animent la commission permettent de définir précisément le projet défendu par Haussmann en 1856 et de constater qu'il diffère sur de nombreux points de celui qu'il mettra en œuvre moins de trois ans plus tard. Tout d'abord, les arguments qui le fondent ont sensiblement changé entre les deux dates, avec un renforcement certain de l'argument relatif à la sécurité, jusque-là moins explicitement présent¹, et un élargissement des bienfaits promis aux territoires annexés, qui ne se limitent plus à la largeur ou au pavage des rues mais touchent aux égouts, à la distribution d'eau ou à l'éclairage au gaz. Cet élargissement du champ des préoccupations témoigne de l'évolution de l'aire d'intervention de la municipalité en ville et des nouvelles priorités en matière d'aménagement urbain. En outre, contrairement au projet initial d'Haussmann, qui envisageait une annexion en plusieurs étapes, débutant par les alentours du bois de Boulogne, elle se fera en une seule fois. Surtout, le territoire dans lequel le préfet se projetait pour réfléchir à l'avenir de la capitale est bien différent de celui annexé en définitive. Enfin, le faisceau de propositions étudiées tend à montrer que la solution retenue était loin d'être la seule envisagée.

Ces divergences importantes remettent sérieusement en cause les caractères d'évidence et de naturel que beaucoup ont pu attribuer au projet finalement adopté. Si on le compare aux desseins antérieurement exprimés et à ceux qui figurent dans le décret de 1859, le projet préconisé par le préfet en 1856 a également ceci de singulier qu'il rompt à la fois avec l'idée traditionnelle de conférer à la capitale des limites destinées à en contenir la progression² et avec celle d'une extension conservant à la ville sa forme générale et la position de son centre de gravité. Il propose au contraire de suivre le mouvement spontané à l'œuvre, en particulier le déplacement vers l'Ouest, objet de toutes les inquiétudes dans les années 1840. Il faut dire aussi que cette zone était alors la plus riche des alentours de Paris. Une des raisons pour lesquelles Haussmann ne songe pas à réunir d'emblée l'intégralité de la couronne des communes comprises dans l'enceinte fortifiée est qu'il craint, comme d'ailleurs l'ensemble des membres de la commission, les réactions de la population, tout autant que le risque d'englober des territoires improductifs, c'est-à-dire dont les charges ne seraient pas assorties de compensations au moins équivalentes en termes de ressources. Il ne croit pas davantage aux vertus d'une mesure intermédiaire, qui par l'introduction de la notion d'annexion administrative suggère la possibilité,

1. On le trouve néanmoins dans les travaux de la Commission des embellissements de Paris à travers le dossier annexe consacré aux casernes, où le plan des améliorations de la voirie proposées montre clairement que les gares et les casernes sont les principaux points d'aboutissement des nouvelles voies projetées.

2. Voir, sur ce sujet, Maurice Halbwachs, "Les plans d'extension et d'aménagement de Paris avant le XIXe siècle", in *La vie urbaine*, 1920, p. 5-28 et Gaston Bardet, *Naissance et méconnaissance de l'urbanisme : Paris*, Paris, Éditions SABRI, 1952, p. 241-267.

vite oubliée par la suite, de dissocier l'annexion des territoires de l'application des règles fiscales¹ :

“Alors même qu'on se bornerait à une annexion administrative immédiate, et qu'on ajournerait à une époque plus ou moins éloignée l'extension de l'octroi de Paris, on rencontrerait encore des résistances considérables, parce que les motifs qui commandent cette grande mesure ne sont pas de nature à être appréciés exactement par toutes les personnes appelées à y concourir, et que les masses ne sauraient d'ailleurs juger sainement de la valeur des avantages qui peuvent compenser en grande partie les charges nouvelles qu'on leur ferait prévoir dans un avenir plus ou moins rapproché.”

De manière plus explicite encore, le préfet déclare : “L'annexion d'un territoire à une ville n'entraîne pas nécessairement l'assujettissement de ce territoire au régime de l'octroi”, brisant là une autre prétendue évidence.

À travers les diverses opinions émises, transparaissent, plus au moins précisément, par le biais de la terminologie employée ou des sous-entendus contenus dans certains propos, les représentations que partagent ou qui séparent les membres de la commission. Tous se rejoignent sur l'idée d'un contraste saisissant entre la physionomie de Paris et de sa banlieue. Mais, à Haussmann qui, sortant de l'implicite et du tacite, n'hésite pas à présenter les communes des banlieues comme autant “d'agglomérations indépendantes, véritables parasites qui vivent de la vie de ces villes, sans en supporter les charges, qui dépeuplent certains quartiers voisins ou qui frappent d'impuissance leur essor”, Thayer réplique, suggérant d'user d'une autre image² :

“Que la colossale cité ne considère pas les villes qui l'étreignent comme des parasites qui vivent de sa substance et s'engraissent de son sang ; qu'au contraire, elle reconnaisse en elles des auxiliaires précieux qui la fortifient et l'enrichissent.”

Poursuivant la comparaison de Paris et de sa banlieue, il développe l'idée d'une ville à deux visages ou de deux espaces ayant des fonctions distinctes : “Le Paris élégant, le Paris des plaisirs ne peut vivre isolé ; pendant qu'il s'amuse ou qu'il dort, il faut qu'à côté de lui un autre Paris veille et travaille”³. Cette vision de la possible cohabitation, sur des territoires différents, de deux populations à l'intérieur d'une entité dénommée Paris fait ainsi son chemin.

1. Préfecture du département de la Seine, *Commission .., op. cit.*, p. 7.

2. *Ibidem*, p. 81.

3. *Ibidem*, p. 86.



"La bonne ville de Paris et ses nouveaux enfants"

(lithographie de Charles Vernier parue dans le *Charivari* du 31 janvier 1860)

Du décret à la loi : gros plan sur la procédure administrative d'annexion

Les travaux de cette commission de 1856 mieux connus, la loi du 16 juin 1859 ne peut manquer de surprendre : en moins de trois ans, ce qui apparaissait peu probable va devenir réalité. Pour tenter de comprendre ce qui s'est alors passé, ce n'est plus à l'échelle temporelle des préoccupations urbaines des vingt années qui précèdent la mesure, mais à celle des quelques mois qui séparent le décret "proposant" une annexion et la loi sanctionnant cette décision que l'on situera l'analyse. Seront successivement examinés la nature et le contexte de la procédure mise en œuvre, les résistances qu'elle rencontre, enfin les représentations de l'espace urbain qui, à cette occasion, sont explicitées.

Une procédure rondement menée, à un moment opportun

Comment une mesure qui semblait si loin de rassembler un consensus a-t-elle pu finalement voir le jour ? Quels revirements, quelles évolutions du contexte, des intérêts en jeu ou des opinions l'ont-ils rendue possible ? À ces

questions, plusieurs éléments d'explication peuvent être fournis. On peut tout d'abord avancer l'argument d'un renforcement de la confiance accordée au préfet de la Seine par l'Empereur. Soutenu par le souverain, Haussmann se sentait certainement mieux armé pour imposer une annexion. Notons également qu'avec le décret de 1859, le préfet se rallie à une proposition qui n'était pas la sienne, acceptant un périmètre d'annexion ne correspondant pas à celui qu'il préconisait initialement. La mesure qui est soumise à l'opinion d'une partie de l'agglomération parisienne est celle qui, à en croire les débats qui eurent lieu en 1856, soulève le moins d'objections. Par ailleurs, entre-temps, les résultats du recensement quinquennal de 1856 ont été connus, se substituant à ceux de 1851, sur lesquels se fondaient les données chiffrées examinées par la Commission des circonscriptions administratives. Ils mettent en évidence la très nette progression des populations et des richesses dans la zone comprise entre les deux murs.

En outre, dans l'intervalle, les membres des assemblées municipale et départementale étant nommés par Napoléon III, on peut faire l'hypothèse que des commissions moins hostiles au projet ont pu être mises en place. A l'appui de cette hypothèse, on peut noter que trois des membres de la commission municipale siégeant en 1856 n'en faisaient plus partie en 1859¹. Le changement de comportement le plus spectaculaire est sans aucun doute celui de Delangle, président de la commission départementale en 1856, le plus farouchement hostile à la perspective d'étendre les limites de Paris et le plus véhément dans ses propos. Nommé ministre de l'Intérieur en juin 1858, il signe le rapport motivant le décret de février 1859, où, développant les arguments énoncés par Haussmann, il prend le strict contre-pied de tous ceux qu'il défendait ardemment moins de trois ans plus tôt². Pour autant, la parution du décret ne signifie pas automatiquement le vote de la loi. Une procédure est mise en œuvre, qu'il importe de détailler si l'on veut comprendre dans quel contexte et de quelle manière la décision fut prise.

L'idée d'une réunion à Paris des communes suburbaines refait en réalité surface dès la fin de l'année 1858. À l'occasion du mémoire annuel qu'il présente à la commission départementale le 29 novembre 1858, le préfet de la Seine évoque en effet de nouveau, cette fois en séance plénière officielle, la perspective d'une annexion et révèle que des études ont été lancées pour la préparer : "On comprend que l'assimilation de ces deux groupes juxtaposés ait été mise à l'étude, et qu'il faille examiner sérieusement si le mur qui les sépare ne devra pas disparaître un jour"³ explique-t-il. Mais par rapport aux arguments qu'il

1. Il s'agit de Delangle, Rouland et Reyer.

2. Il ne restera pas assez longtemps à la tête de ce ministère pour voir passer la loi sur l'extension des limites de Paris, troquant un mois avant son portefeuille contre celui de la Justice.

3. "Mémoire présenté par M. le sénateur, préfet de la Seine à la Commission départementale, session ordinaire 1858", in *Procès verbaux de la commission départementale faisant fonctions de conseil général du département de la Seine*, Paris, Charles de Mourgues frères, 1859, p. 9.

avançait en 1856, les raisons de ce qu'il nomme maintenant une "assimilation" semblent s'être modifiées. Sa principale préoccupation paraît désormais être de lutter contre le dépeuplement de certains quartiers de Paris, qu'il s'entend reprocher par certains de ses détracteurs. En repoussant les limites de l'octroi, Haussmann espère rattraper les contribuables qui se sont échappés. En outre, envisageant une réunion de communes, il prévoit que "la cause tout artificielle de l'augmentation de la population suburbaine aux dépens des diverses parties de la France serait dès lors supprimée, et le mouvement de population reprendrait son cours naturel"¹. D'une question qui concernait Paris, il fait donc un problème qui touche la France entière et l'annexion devient une mesure destinée à freiner l'exode rural et la concentration de la population dans la capitale, un outil au service de la répartition des populations sur le territoire.

Désireux de préparer les esprits, sans pour autant les alarmer, le préfet s'empresse, sitôt cette déclaration faite, de se montrer rassurant : "Les ménagements dus à tous les intérêts légitimes n'en permettent guère une solution précipitée". Mais il en a déjà probablement trop dit car depuis le début du mois déjà, les rumeurs vont bon train et les bruits, mis en circulation par quelques organes de presse comme *La Patrie*, sur l'entente qu'auraient conclue le gouvernement et l'administration municipale de la ville de Paris pour reculer les limites de l'octroi, suscitent dans les communes concernées une vive émotion². Certains, tel l'homme de lettres Albert Perrin, prennent la plume pour dénoncer par avance cette mesure "inique, déraisonnable et désastreuse", et récuser les bénéfices que la banlieue aurait à recueillir en compensation des charges qui lui seraient imposées. Il n'ignore pas les allégations qui seront mises en avant. Les examinant, il observe que, sur la question du balayage, "de notables améliorations se sont accomplies et l'on peut avancer que la banlieue ne le cède en rien à la rue Mouffetard et au boulevard des Rats". Concernant l'éclairage, il estime qu'"on voit très clair dans la banlieue et l'on s'y promène avec infiniment plus de sécurité que dans certains faubourgs parisiens". Enfin, invitant toujours la capitale à faire d'abord son autocritique, il considère que la police se fait parfaitement dans les diverses communes suburbaines, ajoutant que "beaucoup de gens prétendent que les voleurs n'y sont pas plus à leur aise que sur le boulevard des Italiens et aux environs de la Bourse"³. Définie comme l'ensemble des communes comprises dans l'enceinte, la banlieue joue, à ses yeux, tout à la fois les rôles de "magasin, cave et grenier de Paris". Terres de liberté, les "grandes communes qui se sont formées autour de Paris" offrent, de son point de vue, le spectacle le plus intéressant par "leur animation, leur activité, leurs

1. *Ibidem*.

2. Albert Perrin, *Deuxième étude administrative. Des intérêts de la banlieue de Paris, examen d'un projet d'annexion*, Paris, Imprimerie Chaix, 1858, p. 1.

3. *Ibidem*, p. 13.

progrès incessants, leurs travaux utiles et variés, les perfectionnements dont elles ont pris l'initiative"¹. En même temps que l'homme de lettres, les représentants des intérêts visés préparent des mémoires, et les communes de Bercy et de La Villette sont en première ligne.

Contrairement à la déclaration du préfet, les choses ne vont cette fois pas traîner : les événements vont même se précipiter, puisque le décret qui fait démarrer la procédure de l'annexion est publié deux mois après son intervention devant la Commission départementale. Grâce aux affiches placardées dans toute la zone concernée, chaque habitant est invité à prendre connaissance du calendrier des consultations prévues par la loi sur les fusions de commune. S'il a appris la nouvelle dans le *Moniteur universel*, il constate que des enquêtes s'ouvrent dès le lendemain, 13 février, dans chacun des arrondissements de Paris et chacune des communes ou sections de communes concernées par le projet. Jusqu'au 25 du même mois, un registre, dans chaque mairie, recueillera les avis. Un commissaire enquêteur, chargé de tenir ledit registre, le remettra au maire avec son avis dans un délai de trois jours. Ensuite, les conseils municipaux devront s'assembler le 7 mars en session extraordinaire² pour délibérer sur les résultats de l'enquête. Une semaine plus tard, ce sera au tour des conseils d'arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux d'être convoqués en session extraordinaire de cinq jours. Enfin, les registres d'enquête, avis des commissaires enquêteurs, des conseils municipaux et d'arrondissement seront soumis à la Commission départementale de la Seine, convoquée spécialement en une session de huit jours, qui s'ouvrira le 21 mars. Le projet de loi éventuel devra ensuite être soumis au Conseil d'État, puis aux deux assemblées, corps législatif et Sénat. Considérant ces dates, on ne peut manquer de remarquer que les délais sont courts... À l'évidence, le préfet de la Seine entend mener promptement cette affaire, probablement pour ne pas laisser le temps à l'opposition de s'organiser ou à une hostilité de se développer, et ce alors que les libertés de réunion et d'association n'existent pas.

Quant à la large consultation que la procédure semble orchestrer, il convient aussi de remarquer combien elle est encadrée. Comme les membres des commissions départementale et municipale, depuis la loi de mai 1855, ceux des conseils d'arrondissements et conseils municipaux des communes du département de la Seine, en même temps que les maires et adjoints, sont nommés par l'Empereur³ ou le préfet. On peut donc s'attendre à une certaine docilité de leur part, sauf à considérer que, dans le cas de certains personnels municipaux, c'est sur leur propre disparition qu'ils vont être amenés à se

1. *Ibidem*, p. 3.

2. Avec l'adjonction des plus imposés, comme cela se faisait pour la plupart des décisions importantes à prendre.

3. Dans les communes de plus de 3000 habitants. Dans les autres, les désignations sont du ressort du préfet.

prononcer. Chargés de surveiller le déroulement de l'enquête et d'en synthétiser les résultats dans un rapport, les commissaires enquêteurs ont également un rôle important à jouer. Nommés par le préfet, connus pour être favorables à l'annexion¹, ils ne sont pas non plus sans influence sur les personnes qui se déplacent à la mairie pour faire connaître leur opinion. C'est ce qui ressort notamment d'une lettre adressée à Haussmann par le commissaire enquêteur du 12^e arrondissement ancien de Paris, dans laquelle celui-ci expose² :

“Des dires multipliés auraient surchargé le procès-verbal sans l'assurance donnée par M. le commissaire de l'enquête que son opinion formée en ce point reproduirait le sentiment général dont il était chargé de recueillir la manifestation.”

Le commissaire a donc dissuadé certaines personnes de déposer leur avis.

Toutefois, peut-être encore plus que les hommes, c'est l'époque à laquelle se fait la consultation qui paraît choisie très à dessein. Une annexion peut en cacher une autre, tel pourrait être le résumé de la situation. En ce début d'année 1859, tous les regards, et en particulier l'attention de la presse nationale, sont en effet tournés vers la situation extérieure de la France, plus précisément vers l'Italie où une intervention française se prépare, qui à son insu fait donc diversion. Comme signes annonciateurs, il y a eu le mariage du prince Napoléon avec la fille du roi du Piémont, et puis le 10 décembre 1858 la signature par Napoléon III d'un traité défensif avec ce royaume. L'Autriche déclenche la guerre en attaquant le Piémont le 29 avril 1859. En contrepartie de l'intervention française en Italie, la France annexera la Savoie. Ernest Picard est le seul député, lors de la discussion du projet de loi sur l'extension des limites de Paris devant le corps législatif le 25 mai 1859, à faire observer que le moment est peu propice, le pays étant en présence d'une guerre³. Mais l'objection ne porte pas et les députés votent la loi à 228 voix contre 13. Au Sénat, l'interférence des deux annexions est encore plus frappante puisque le 4 juin 1859 la lecture du rapport préalable à discussion sur le projet de loi est interrompue par celle d'un télégramme de l'Empereur annonçant la victoire de Magenta⁴. La loi est votée à l'unanimité. Douze jours plus tard, en l'absence de Napoléon III, toujours à la tête des troupes françaises qui se battent en Italie, l'impératrice Eugénie signe en conseil des ministres la loi sur l'extension des limites de Paris.

Si l'on considère non plus la situation internationale, qui accapare alors l'attention des Français, mais les derniers événements de l'histoire financière des travaux de Paris, on constate également que la décision d'annexer intervient au moment opportun. Pure coïncidence ? probablement pas. On se souvient en effet

1. Reverchon, *op. cit.*, p. 15.

2. Archives nationales (AN), C 1063, dossier n° 177, lettre du maire du 12^e arrondissement, Leroy de Saint-Arnaud, au préfet, le 3 mars 1859.

3. *Commission d'extension de Paris. Aperçu historique*, Paris, Imprimerie Chaix, 1913, p. 175.

4. *Ibidem*, p. 176.

que les implications financières avaient été chiffrées par les membres de la Commission de 1856. Le décret déclenchant la procédure d'annexion est publié très peu de temps après l'arrêt rendu par le Conseil d'État, qui confirme les droits des anciens propriétaires sur les parties des parcelles expropriées qui restent en dehors des travaux finalement réalisés. Rappelons à ce propos que pour remédier aux difficultés de trésorerie que rencontre la Ville de Paris dans le financement de ses grands travaux, Haussmann imagine de créer la Caisse des travaux de Paris, instituée le 14 novembre 1858. Comme le rappelle Pierre Pinon, l'objectif de cette caisse était de balancer des rentrées régulières (excédents budgétaires, subventions de l'État) ou différées (revente des terrains excédentaires) et des sorties irrégulières (selon l'avancement des travaux entrepris en régie)¹. L'arrêt du Conseil d'État du 27 décembre 1858 signifiait que l'on ne pourrait plus désormais compter sur la revente des terrains excédentaires. Marcel Roncayolo est d'avis que "financièrement, cette interprétation restrictive du décret de 1852 risque de diminuer le produit attendu des reventes ; elle aggrave donc le déséquilibre comptable des opérations, au moment où [sic] les subventions de l'État sont attribuées moins facilement aux grands travaux de Paris"². On comprend que, dans ces conditions, la solution des problèmes financiers de Paris ne pouvait plus venir que de l'une ou l'autre des deux autres sources du revenu municipal : les budgets communaux ou les subventions de l'État, et que la décision devait être prise rapidement. Le décret de février 1859 indique clairement le parti qui fut pris. En dépit des dénégations constantes de la part du ministre de l'Intérieur³, du préfet⁴ ou de ses partisans⁵, qui se défendent de vouloir couvrir par l'accroissement du nombre de contribuables les insuffisances des finances de la Ville, l'hypothèse peut néanmoins être sérieusement maintenue⁶. L'augmentation des recettes de l'octroi, véritable "poule aux œufs d'or" de la Ville selon l'expression de Maxime Du Camp⁷, sera à la mesure des attentes du

1. Voir Jean des Cars et Pierre Pinon, dir., *Paris Haussmann*, Paris, Picard, 3e éd., p. 105.

2. "La croissance de la ville. Les schémas, les étapes", in Louis Bergeron, dir., *Paris, Genèse d'un paysage*, Paris, Picard, 1989, p. 226.

3. Delangle, "Rapport à l'empereur", in *Le Moniteur universel*, 12 février 1859, p. 8.

4. *Mémoire présenté par le Sénateur, préfet de la Seine, au Conseil municipal*, 7 mars 1859.

5. Auguste Descauriet, *Histoire des agrandissements de Paris*, Paris, Ferdinand Sartorius, 1860, p. 100.

6. L'opacité des comptes parisiens ne permet pas de connaître l'état réel des finances de la ville à cette époque. Sur ce sujet : Jules Ferry, *Les comptes fantastiques d'Haussmann*, rééd. Neuilly-sur-Seine, Guy Durier, 1979 et Gaston Cadoux, *Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900, suivie d'un essai de statistique comparative des charges communales des principales villes françaises et étrangères de 1878 à 1898*, Paris, Berger-Levrault, 1900. Bien qu'ayant promis que l'annexion n'entraînerait aucun emprunt, le préfet en sollicite un dès le mois de juin 1860. De surcroît, on peut établir que la somme allouée, qui devait servir aux frais de l'annexion, sera finalement utilisée pour payer les dépenses liées aux travaux entrepris dans l'ancien Paris... Sur ce point, voir G. Massa-Gille, *Histoire des emprunts de la Ville de Paris (1814-1875)*, Paris, Commission des travaux historiques, 1973, p. 258.

7. *Paris, ses organes, ses fonctions et sa vie dans la seconde moitié du XIXe siècle*, Paris, Hachette, 1884, t.6, p. 52.

préfet : 54 millions de francs en 1859, 71 millions en 1862 et 100 millions en 1868¹. Quant aux dépenses au profit du nouveau territoire parisien, elles se feront attendre, surtout dans les anciennes communes du nord-est.

Des résistances non négligeables

Des documents ont été produits aux différents stades de la procédure : registres d'enquêtes, rapports des commissaires enquêteurs, procès-verbaux des délibérations des différentes assemblées réunies (les conseils municipaux, les deux arrondissements de la Seine et la Commission départementale), auxquels s'ajoutent les rapports du préfet devant les deux assemblées parisiennes et les débats du Conseil d'État², du corps législatif et du Sénat. À travers les premiers, ce sont successivement les oppositions au projet et les regards portés sur les différents espaces urbains que l'on cherchera avant tout à mettre en évidence, délaissant les multiples problèmes administratifs ou législatifs que posent notamment la disparition de communes ou la réduction de leur territoire.

Auparavant, on peut noter qu'en dépit des nombreuses précautions prises pour encadrer la consultation, le préfet n'est pas serein. Il redoute en effet que l'annonce de la perspective très prochaine de l'annexion ne provoque des débordements ou des mouvements de foule. L'appréhension du préfet transparait dans les rapports que lui adressent certains commissaires enquêteurs, qui commencent leur récit en relatant la manière dont le décret fut accueilli. Ainsi, le commissaire des Batignolles s'empresse-t-il de rassurer Haussmann³ :

"On n'a vu nulle part des réunions se former, des adversaires de la mesure se remuer et s'agiter pour soulever des oppositions collectives, rédiger des mémoires et troubler l'opinion générale par des alarmes exagérées."

L'inquiétude du préfet face à cette large consultation, dont il est à vrai dire peu familier, se lit également dans la circulaire qu'il adresse aux maires le 17 février. Anticipant sur le calendrier prévu pour la transmission des différents documents, il leur demande en effet de lui communiquer les dires principaux enregistrés dans leur commune respective dès le 28 février et les délibérations des conseils municipaux pour le 13 mars⁴.

En définitive, la consultation se passe dans le calme, même si à La Villette la contestation est plutôt vive. Dans l'arrondissement de Saint-Denis, cette commune présente en effet à elle seule plus d'oppositions que toutes les autres

1. Commission d'extension de Paris, *Aperçu historique*, Paris, Imprimerie Chaix, 1913, p. 181.

2. AN, C 1063, dossier n° 177 : J. Langlais, Cornudet et Chaix-d'Est-Ange, *Exposé des motifs d'un projet de loi relatif à l'extension des limites de Paris*, s. l. n. d., 27 p.

3. AN, F²II Seine 36, commune des Batignolles.

4. Signalés par J. Gay, *op. cit.*, p. 327.

communes réunies : 175 dires sont enregistrés et plus de 1 500 signatures¹ recueillies. Une bonne partie de la population se mobilise pour protester contre le projet. Les industriels s'allient à leurs ouvriers, tous unis derrière le conseil municipal qui ne cache pas sa franche hostilité à l'idée d'annexion et qui l'a fait savoir en éditant et diffusant une brochure expliquant les raisons de cette opposition. La coalition des ouvriers dans un mouvement contestataire est ce que le préfet craignait le plus. La propagande de la municipalité villettoise est d'ailleurs stigmatisée par Haussmann, qui dénonce publiquement l'attitude de "ceux[-là] mêmes qui auraient dû diriger, régler, modérer la manifestation de ces inquiétudes, et qui semblent avoir pris à tâche, au contraire, d'en encourager, d'en exciter la vivacité par divers actes plus ou moins imprudents."² Surtout, il ne leur pardonne pas d'avoir tenté de mobiliser les habitants de la commune, en rédigeant et diffusant un tel libelle³ :

"En passionnant un débat purement administratif, elle pouvait, en effet, susciter des difficultés d'un ordre beaucoup plus sérieux, et se voir tout à coup entourée elle-même d'auxiliaires violents, auxquels j'aime à croire qu'elle n'avait pas songé pour appuyer sa résistance."

Ce que montre cet épisode, c'est la force des industriels, s'alliant avec leurs ouvriers pour donner du poids à leur propre revendication, mais aussi une tentative municipale d'insoumission au pouvoir préfectoral.

Les registres d'enquête font état des opinions de ceux qui individuellement ou collectivement se sont exprimés. Des dépositions, ou "dires", il ressort tout d'abord que l'objet même de la consultation organisée ne fut pas perçu clairement. Ainsi, un propriétaire, déposant une opposition au projet, se plaint de ce que les communes annexées n'ont pas été consultées⁴ ! Aidés de Reverchon, avocat au Conseil d'État, certains propriétaires de Bercy s'élèvent contre les méthodes employées par le préfet. Comparant les formes de la procédure adoptée avec celles qui ont habituellement cours dans pareil cas de réunion de communes, ils observent⁵ qu'en général l'administration

"ne commence pas par la mesure qui doit être, s'il y a lieu, le couronnement et la fin de l'opération ; elle ne commence pas par un acte annonçant à l'avance que son parti est pris indépendamment de toutes les formalités dont le législateur n'a exigé l'accomplissement que pour la mettre en mesure de prendre ultérieurement ce parti."

Pour plusieurs observateurs, cette façon de procéder eut pour conséquence de faire croire à l'inutilité de toute opposition et pour effet de

1. Pour une population totale qui, d'après le recensement de 1856, s'élève alors à 30.287 habitants.
2. "Mémoire présenté par le Sénateur préfet de la Seine à la Commission départementale, 21 mars 1859", in *Documents relatifs à l'extension des limites de Paris*, op. cit., p. 98.
3. *Ibidem*.
4. AN, F²II Seine 36, commune des Batignolles, dire n° 44.
5. E. Reverchon, *Mémoire pour MM. Ginoux, Abel Laurent, Canonge, Joyant et Reynaud, formant la commission de propriétaires de Bercy contre le projet d'extension des limites de Paris, annoncé par le décret impérial du 9 février 1859*, Paris, s. e., 9 avril 1859, p. 3.

paralyser l'expression d'opinions ou d'intérêts. Plusieurs déposants expliquent notamment que la plupart de leurs voisins ne sont pas venus déposer leur avis, considérant que la mesure était déjà décidée. Le commissaire enquêteur des Batignolles est lui aussi de cet avis, jugeant que l'annexion a été considérée moins comme un projet que comme un fait accompli¹. De l'ambiguïté de la question posée, on peut aussi se rendre compte par la diversité des réponses formulées dans les délibérations des conseils municipaux. De là à penser que ce flou faisait partie de la tactique du préfet, il n'y a qu'un pas que certains n'hésitent pas à franchir.

Dans leur majorité, les déposants sont résignés ou confiants, mais certains sont en colère, voire exaspérés. L'assentiment ou l'approbation sont excessivement rares : les dires collectés expriment dans leur grande majorité une opposition. Ainsi l'hostilité domine, même si on perçoit souvent une certaine crainte à l'exprimer ouvertement. Comparés aux documents officiels, les registres d'enquête, véritables cahiers de doléances où sont consignées les déclarations des personnes venues donner leur avis, font entendre sur le projet d'annexion un tout autre son de cloche. Les qualificatifs accolés à la mesure ne sont plus ceux de "nécessaire" ou d'"évident" mais puisent désormais dans les registres lexicaux de la catastrophe et de la justice. "Dévastatrice", "inique", "désastreuse", "fatale" tels sont les adjectifs qui accompagnent l'évocation de la mesure. Quant à ces effets, ce sont les expressions de "préjudice énorme", "dommage considérable", "perte irrémédiable", "intérêts lésés", "entraves", "ennuis", "fâcheux et déplorables effets", "grave dérangement", "position extrêmement malheureuse", "grande calamité", "fâcheuse position", "ruine complète", "grande perturbation" et même "spoliation" qui reviennent pour l'exprimer sous la plume des déposants, propriétaires et industriels menacés dans leurs intérêts ou simples habitants de la zone visée par le projet. S'estimant dépossédés de leurs biens et assimilant la mesure à une expropriation, certains vont jusqu'à réclamer des indemnités. Il n'est guère possible ici de rendre compte de l'ensemble des oppositions qui se sont manifestées, tant les intérêts que la mesure vient frapper sont nombreux. Aux intérêts particuliers des propriétaires, des industriels ou des commerçants, à ceux des propriétaires d'immeubles dans la zone des servitudes défensives autour de Paris, s'ajoutent par exemple les questions que soulèvent les offices ministériels appelés à disparaître (greffier de justice de paix, notaires...) ou les activités interdites à cette époque dans la capitale (carrières, entreprises de vidanges, usines à gaz...).

Certains des mémoires déposés remettent sérieusement en cause les justifications mises en avant par le décret et contestent la nécessité de l'annexion. Le porte-parole des membres de la commission des propriétaires de Bercy,

1. AN, F²II Seine 36, commune des Batignolles.

Reverchon, développe le fait que les raisons invoquées ne sont pas propres à Paris mais pourraient s'appliquer de la même manière dans toutes les villes importantes entourées d'une banlieue¹. S'ensuit logiquement une interrogation sur la nécessité pour toutes ces villes d'annexer leur banlieue. L'idée selon laquelle la ville manquerait d'espace, éclaterait sous la pression de ses habitants est quant à elle, certains ne se privent pas de le rappeler, largement démentie par les données démographiques les plus récentes qui montrent que la population du Paris *intra-muros* a peu augmenté entre 1851 et 1856. Fustigeant les propos du préfet de la Seine, quand celui-ci s'efforce "d'établir que les classes laborieuses de la banlieue sont désintéressées dans la question", Reverchon en conclut que "l'aggravation de certaines charges est indifférente à ceux qui ne les supportent pas". Les industriels, pour leur part, expliquent pourquoi ils ont choisi de venir s'installer dans les communes proches de Paris, l'absence d'octroi étant l'un des motifs invoqués, et beaucoup se réfèrent aux promesses faites en 1852 par l'Empereur. Dans l'ensemble, les habitants de la zone que l'on prévoit d'annexer à Paris sont nombreux à exprimer leur incrédulité face à l'imminence de la réforme, estimant qu'on ne laissera pas un tel désastre s'abattre sur eux ; pour cela, ils en appellent à la justice du préfet, s'en remettent aux bons soins de l'Empereur ou encore se disent confiants dans l'attitude qu'adoptera le corps législatif pour sauvegarder leurs intérêts.

L'argument de la sécurité est l'un des moins controversés, même si la plupart des déposants qui s'expriment sur ce sujet estiment qu'un renforcement du contrôle policier peut être mis en place sans pour autant annexer les territoires. Quelques notables membres des conseils municipaux y sont particulièrement sensibles et parfois plus explicites que le ministre de l'Intérieur quand il s'agit de désigner les maux à combattre et les moyens d'y parvenir² :

"L'organisation de la police de Paris, l'ouverture des grandes artères projetées jusqu'aux fortifications refouleront à distance de ses murs les malfaiteurs et les émeutes ne seront plus qu'un triste souvenir du passé."

Désigner les lieux de l'insécurité apparaît comme un motif préalable récurrent aux interventions autoritaires sur le territoire urbain, un motif d'autant plus efficace qu'il est peu controversé. Après s'être polarisées sur le centre de Paris dans les années 1840, justifiant la réalisation de travaux, c'est sur les marges de la ville que se fixent désormais les inquiétudes liées à la sécurité ; c'est des espaces périphériques de la capitale que proviendrait maintenant la menace, légitimant un autre type d'intervention : l'annexion. Dans les deux cas, une des conséquences sera de rejeter les populations les plus pauvres en dehors de la ville, toujours plus loin du centre, sans que l'on puisse dire si tel était l'objectif principal visé ou s'il s'agissait d'effets secondaires dont on

1. E. Reverchon, *op. cit.*, p. 6.

2. AN, F²I Seine 36, commune des Batignolles, délibérations du conseil municipal.

s'accommodait. À partir de la fin des années 1840, de nombreux ouvriers avaient quitté Paris *intra-muros* pour aller s'installer dans l'espace compris entre le mur d'octroi et les fortifications. Si ce déplacement de la population ouvrière parisienne, entraîné par l'augmentation des loyers et des denrées alimentaires, est un phénomène non négligeable, relevé par la chambre de commerce de Paris comme par la préfecture de police dans des rapports rédigés en juin 1855¹, il est en revanche difficile à quantifier avec précision. Pour cette population, déjà bien souvent rejetée au-delà du mur d'octroi, l'annexion signifierait donc une nouvelle expulsion. Lors de l'enquête de 1859, cette probable nouvelle aggravation des conditions de vie des plus modestes est dénoncée. Ainsi, au nom d'une soixantaine d'employés et d'ouvriers occupés aux travaux des ports de La Villette, Philibert Rigaud, garçon de magasin, observe que la mesure d'annexion aura pour effet² :

“Premièrement d'aggraver leurs charges de chaque jour et les conditions de leur laborieuse existence, en augmentant le prix des denrées, de la viande, du combustible, du vin, des loyers, enfin de toutes les choses dont le bon marché est nécessaire ; deuxièmement de nuire aux industries qui les font vivre, de compromettre leur avenir et par conséquent de menacer la classe nombreuse que leur prospérité intéresse...”

Les propos se veulent rassurants, mais fermes. Les ouvriers n'ont pas l'intention d'organiser des insurrections contre le gouvernement, mais ils entendent néanmoins protester énergiquement contre la perspective d'un départ forcé :

“Nous avons ici des relations de famille et d'amitié, car beaucoup d'entre nous habitent depuis longtemps déjà à la Villette, c'est notre Patrie à nous et il faudra nous en éloigner... le gouvernement pourrait compter sur nous, car ceux qui ont du travail ne veulent pas de révolutions”

expose le contremaître Charles Durut³, remettant un dire collectif signé par deux cent quarante-deux personnes.

Si beaucoup contestent la nécessité de l'annexion, estimant que les raisons administratives présentées manquent de fondement, d'autres s'opposent simplement au nouveau découpage territorial envisagé. C'est le cas des habitants de Belleville, qui voient leur commune partagée entre deux arrondissements⁴. Les habitants de Billancourt, portion de territoire de la

1. AN, F⁸ 239, rapports de la chambre de commerce de Paris et du préfet de Police sur "la question relative aux salaires des ouvriers et à l'augmentation des loyer et des denrées alimentaires" au ministre de l'Agriculture et du Commerce.

2. AN, F²II Seine 37, commune de La Villette.

3. AN, F²II Seine 37, commune de La Villette. On retrouvera ce type de propos en 1867 dans les rapports des délégations ouvrières, cette année-là marquant la fin du moratoire offert aux industriels de "l'ancienne banlieue" pour l'application de l'octroi.

4. AN, F²II Seine 36, commune de Belleville.

commune d'Auteuil que le projet ne prévoit pas d'annexer à Paris, refusent majoritairement quant à eux d'être réunis à ceux de Boulogne¹.

Il est rare que les conseils municipaux donnent un accord en faveur du projet d'annexion qui ne soit pas assorti de conditions. Certains mettent en avant les caractères spécifiques de leur commune pour justifier des demandes d'exception. Revendiquant leurs différences ou singularités, ils s'alarment d'une incorporation à la capitale et de l'homogénéisation promise, qui inévitablement briserait ce qui fait leur prospérité. Ainsi la commune des Batignolles prévoit que les promeneurs "désertent nos restaurants et nos joyeuses guinguettes et iront porter à Clichy, à Asnières et ailleurs leur bonne humeur et leur argent"². Les communes comme Bercy ou La Villette qui entretiennent des activités commerciales aux portes de la capitale réclament également de conserver leur statut. De manière générale, les identités locales, niées par les argumentaires en faveur de l'annexion, s'affirment à l'occasion de l'enquête. À La Villette particulièrement, l'hostilité à l'annexion fédère les habitants et renforce – à moins qu'il ne fasse naître – le sentiment d'appartenance à une communauté municipale. Les propositions relatives au découpage des futurs arrondissements, parce qu'elles modifient les limites des anciennes communes, suscitent des désapprobations que motive l'invocation de particularités locales et d'identités spécifiques. Pour le médecin bellevillois Comet, les délimitations proposées pour le nouveau 19^e arrondissement conduisent à réunir des individus qui ont peu en commun³ :

"Il n'y aura aucun lien d'union entre les intérêts des habitants des deux Villette et ceux de la partie de Belleville annexée au 16^e arrondissement. Les premiers sont de grands industriels, fabricants ou commerçants. Les seconds, à peu d'exceptions près, sont de petits propriétaires, des rentiers ou des employés en retraite ; rien ne peut les mettre en rapports, et ils n'en auront de réels ou d'utiles qu'avec les habitants du 17^e arrondissement dont ils auront été détachés."

Il en est également un petit nombre qui s'inquiète de la perte prochaine de leur relative indépendance et dénonce les promesses mensongères. Ils s'interrogent en particulier sur la part qui leur sera faite dans les dépenses municipales de Paris lorsque l'annexion sera consommée⁴ :

"Nous possédons ce qui vaut mieux encore que des monuments, nous avons une existence propre, nous nous administrons, nous sommes une commune enfin, et c'est un mot que nos pères ont payé assez cher, pour que nous ayons droit d'y tenir. Nous l'échangerons contre une tutelle plus brillante en apparence que profitable en réalité ; nous avons des projets d'embellissement, d'établissements profitables à la salubrité publique ; pouvons-nous espérer qu'ils ne disparaîtront pas dans ce vaste océan des

1. AN, F²II Seine 36, commune d'Auteuil.

2. AN, F²II Seine 36, commune des Batignolles.

3. *Réponse à l'enquête ouverte sur les nouvelles limites de Paris et sa division en 20 arrondissements par le docteur Comet, propriétaire à Belleville*, Paris, Chaix, 1959, p. 6. Les 19^e et 20^e arrondissements avaient d'abord respectivement reçu les numéros 16 et 17.

4. AN, F²II Seine 36, commune des Batignolles, délibérations du conseil municipal.

splendeurs de Paris ? ”

La plupart des déposants restent dubitatifs quant aux avantages promis. Les bienfaits que le décret fait miroiter aux habitants de ces communes apparaissent bien démagogiques. Où sont les projets ? quels sont les échéanciers ? rien n'est dit à ce sujet. Le conseil municipal de La Villette, pour sa part, déclare ne pas percevoir les avantages qui compenseraient le préjudice immense causé¹ :

“Sans doute, les grands percements accomplis ou projetés dans Paris traverseront notre territoire ; le système de pavage, d'égouts, de distribution d'eau, d'éclairage y sera en harmonie avec celui de la capitale [...] La Villette, dont le territoire est long et étroit, est divisé par le canal et deux routes impériales. Quelle grande artère nouvelle pourra être créée ? aucune. Les rues accessoires sont percées à merveille, et si, ce que nous ne croyons pas, des percements nouveaux sont nécessaires, ne peuvent-ils pas être exécutés à l'aide des centimes départementaux ? Le gaz nous éclaire ; l'instruction primaire est distribuée chez nous comme elle l'est à Paris. À tous ces points de vue, l'annexion nous est inutile.”

Certains saisissent, avec précaution toutefois, cette opportunité rare d'entrer en contact avec ceux qui les administrent ou les gouvernent, pour donner leur point de vue personnel sur des sujets qui débordent du cadre fixé. Quelques-uns profitent ainsi de l'occasion qui leur est offerte de s'adresser aux autorités pour s'insurger contre l'existence de l'octroi municipal, estimant qu'il s'agit-là d'un impôt particulièrement injuste. L'un d'eux propose la création de nouveaux impôts, en remplacement de ceux qui existent et qui seraient établis sur “ce qui fait le luxe et le superflu de la vie de tous”, afin d'améliorer la vie journalière des classes peu fortunées. Le comte de Ribes, parisien et propriétaire à La Villette, s'interroge pour sa part : “Sera-t-il toujours impossible de remplacer l'octroi par une taxe municipale dont les classes les plus pauvres pourraient être exemptes ?”². Au titre des questions évoquées en passant, signalons également cet avis exprimé par le commissaire enquêteur des Batignolles, selon lequel la spéculation privée ne s'était pas assez occupée des logements à bon marché dans Paris et que là était la cause de l'émigration vers la banlieue³.

Quel fut l'impact de ces oppositions ? Peu important puisque seules certaines des aspirations des professionnels furent prises en compte. Les industriels et les entrepositaires obtinrent un adoucissement des conditions d'application du nouveau régime d'octroi. Les changements intervenus entre le texte de la loi et la proposition du 7 février 1859 concernent un allongement du délai consenti pour entrer dans le système général de l'octroi – initialement fixé

1. *Note du conseil municipal de la ..., op. cit.*, p. 15.

2. AN, F²II Seine 36, commune de La Villette.

3. AN, F²II Seine 36, commune des Batignolles.

à cinq ans il passe à sept – et un élargissement de la franchise prévue au départ pour les charbons à l'ensemble des combustibles et des matières premières.

Des mots et des images en débat

À travers le choix des mots, les définitions qui en sont données ou les descriptions proposées des réalités qu'ils recouvrent, on peut saisir d'autres façons de considérer les territoires qui contrastent avec les images que dessinent les propos officiels. En tout premier lieu, nommer la réforme projetée est en soi une manière de se situer. Ainsi, pour les conseils municipaux ou les particuliers des communes suburbaines, c'est le mot d'annexion qui est utilisé, tandis que les libellés des textes officiels, au contraire, font état de l'extension des limites de Paris.

Au nom d'une certaine conception de sa circonscription administrative, le maire de l'ancien 12^e arrondissement, Leroy de Saint Arnaud, se bat énergiquement pour que soient modifiées les futures limites que l'on prévoit de donner à ce territoire. Se faisant le porte-parole de vives réclamations émanant d'habitants, il demande que les frontières proposées soient revues afin d'assurer un meilleur équilibre des populations¹ :

"Dans la population d'un arrondissement, il y a quelque chose de plus intéressant que son chiffre, c'est la fusion des classes sociales et l'équilibre qui doit en résulter soit que l'on considère, dans l'action administrative, l'assistance locale, l'exercice des droits politiques, l'élément électoral sous toutes les faces, et finalement la marche homogène disciplinée, correspondant aux besoins publics, qu'on ne parvient à imprimer aux divers groupes d'arrondissement qu'à la condition d'agir sur des agglomérations heureusement combinées. De même que la construction de cités ouvrières a été l'objet d'une critique fondée et d'un abandon à peu près résolu dans la pratique parce qu'elles ont le tort de concentrer la souffrance et l'aigreur au lieu de les mettre en contact avec le soulagement, de même dans un arrondissement où la classe indigente domine, où les mauvaises passions fermentent, où les ressources de l'aisance locale ne sont plus à la portée de ceux qui souffrent, où le redressement des mœurs publiques ne peut plus être l'œuvre lente mais assurée d'une promiscuité favorable de toutes les classes sociales, on prépare une série de conséquences toutes les plus fatales les unes que les autres."

Ainsi, pour certains, le mélange des classes sociales à l'intérieur d'une même partie de la ville est le critère qui doit fonder la définition des limites de l'arrondissement. C'est d'ailleurs, à en croire les membres de la commission Siméon, le principe à l'origine de la délimitation des anciens arrondissements : "On a voulu, à l'époque où elles furent créées, réunir les parties peu peuplées et peu riches des faubourgs aux centres les plus peuplés et les plus riches de Paris"². Or c'est un tout autre raisonnement qui préside au nouveau découpage des arrondissements parisiens en 1859 et qu'expose Delangle : "Vingt

1. AN, C 1063, dossier n°177.

2. "Commission des embellissements de Paris. Rapport à l'empereur Napoléon III, rédigé par le comte Henri Siméon...", *op. cit.*, p. 112.

arrondissements de forme régulière, circonscrits, autant que possible, par les grandes voies publiques, comprenant chacun un nombre considérable d'habitants partageront convenablement cette surface"¹. Cette logique privilégiant la géométrie des formes ne sera pas remise en cause et prévaudra finalement sur celle qu'énonçait l'ancien maire du 12^e arrondissement. La rationalité des formes et des infrastructures l'a ainsi emporté sur des considérations sociales, sans que même débat il y ait eu, en dépit des démarches répétées effectuées par Leroy de Saint-Arnaud.

Grâce au commissaire des Batignolles, on dispose par ailleurs d'un témoignage précieux, nous livrant des informations sur la façon dont la zone au-delà du mur des fermiers généraux était perçue par les Parisiens. Il fait notamment état des préjugés qui s'attachent à ce territoire, ainsi que le dédain dont il est l'objet. Pour lui, l'annexion aura la vertu de les dissiper² :

"La disparition définitive du mur d'octroi qui en multipliant les accès fera tomber un préjugé trop bien établi dans l'opinion des Parisiens ; préjugé qui détournait beaucoup de personnes de choisir leur habitation au-delà des barrières, et de faire élever des demeures particulières de luxe, des maisons de locations de produit, dans des localités qu'on qualifiait avec un certain dédain de banlieue de Paris."

Riché, rapporteur pour la commission du corps législatif, développe devant celui-ci des arguments analogues à ceux du ministre de l'Intérieur et oppose l'éclat de l'ancien Paris au caractère sombre de la zone à annexer, usant des traditionnelles métaphores opposant la lumière et l'ombre, le jour et la nuit. À la banlieue, cette partie de l'agglomération hors les murs, est donc associé un sentiment mêlant mépris et indifférence, partagé par les habitants du Paris *intra-muros* et qui s'applique indistinctement à l'ensemble de la zone. S'alimentant à ce dédain, les descriptions peu flatteuses de la banlieue se multiplient, et ne sont jamais aussi nombreuses, semble-t-il, qu'à la veille de l'annexion, au moment de son incorporation à la capitale, contribuant ainsi à la justification de la mesure. La décision d'annexer met en lumière la constitution de cet imaginaire social forgeant une image dévalorisée de la banlieue.

L'utilisation du mot banlieue facilite une représentation globalisante du territoire à annexer. François Calla, industriel installé à La Chapelle, est de ceux qui récusent cette présentation monolithique que les documents officiels proposent des communes limitrophes de Paris et estime nécessaire d'introduire dans le débat d'autres catégories³ :

"Il est regrettable que dans l'étude du projet de loi et dans l'exposé des motifs, on ait englobé dans les mêmes appréciations, considéré sous le même point de vue, toutes les communes suburbaines ; les communes industrielles telles que la Chapelle, la Villette, Bercy, Grenelle, Ivry, une partie des Batignolles, les grandes communes bourgeoises,

1. Delangle, "Rapport à l'empereur", in *Le Moniteur universel*, 12 février 1859, p. 8.

2. AN, F²II Seine 36, commune des Batignolles.

3. AN, F²II Seine 36, commune de La Chapelle.

comme le reste des Batignolles, les Thernes, Auteuil, Passy, Belleville, et, en troisième lieu les autres communes de la banlieue forment trois catégories distinctes qui n'ont que bien peu de points communs, et dans leur raison d'être et dans leur avenir, et dans les conséquences qu'aurait pour elles l'application des octrois parisiens."

Valentin Monchicourt, propriétaire d'une usine de plumes métalliques et porte-plume à La Villette, expose un point de vue qui s'oppose lui aussi au discours des autorités car la nature du lieu où il habite, à ses yeux, ne fait pas de doute¹ :

"J'affirme qu'il n'est pas possible que toute une commune, toute une ville (car *La Villette est une véritable ville*), se méprenne assez sur ses propres intérêts pour regarder comme mortelle une mesure qui serait une source nouvelle de richesse et de prospérité."

Certains conseils municipaux réfutent les conclusions ou les assertions du commissaire enquêteur nommé dans leur commune. C'est le cas de Gentilly, mais aussi de La Villette, où le juge de paix du canton de Pantin a été choisi pour remplir cette fonction. Voici la description que le commissaire enquêteur livre de la population villettoise² :

"Cette population flottante, nos fonctions nous l'ont fait connaître : appelé chaque jour à la juger, nous pouvons dire qu'en se multipliant elle deviendrait un véritable danger pour la capitale. Composée de tous ceux que l'oisiveté, les vices et la dégradation morale ont fait tomber dans la misère, elle se recrute et s'accroît chaque jour d'une foule d'hommes suspects venant de tous les points de France et même de l'étranger : l'immoralité la plus profonde se produisant sous toutes les formes, tel est le triste apanage de cette sauvage colonie."

Ce portrait peu flatteur provoque une riposte de la part du conseil municipal de La Villette³ :

"On comprend que le manque de connaissances suffisantes des éléments qui constituent une agglomération comme celle de La Villette entraîne dans des appréciations erronées sur les besoins matériels de la population, mais ce que l'on ne peut admettre et laisser passer sous silence c'est qu'on vienne traiter de sauvage colonie une population de 350 000 individus⁴. Il y a dans cette appréciation quelque chose de trop blessant pour les citoyens que nous sommes appelés à représenter et au milieu desquels nous vivons pour que nous n'ayons pas commencé par protester énergiquement contre un pareil langage. La population de la Villette moins que toute autre mérite une pareille flétrissure. Les excitations politiques ne l'ont jamais égaré, jamais l'insurrection n'a pris naissance chez elle, jamais ses rues n'ont été souillées d'aucun meurtre."

Le dernier acte du conseil municipal de La Villette vise donc à s'insurger contre l'image donnée de la population de la commune et contre la terminologie employée. Son ultime acte de résistance à l'annexion imposée réside dans cette tentative de produire une contre-image. À l'historien d'aujourd'hui, qui tente de

1. AN, F²II Seine 37, commune de La Villette. Les mots sont soulignés par nous.

2. AN, F² II Seine 37, commune de La Villette.

3. AN, F¹b II Seine 31, procès-verbaux des délibérations du conseil municipal de La Villette du 10 mars 1859.

4. Ce chiffre inclut l'ensemble de la population du territoire des communes concernées par l'annexion.

saisir ce qu'était la banlieue de Paris de la première moitié du 19^e siècle, il indique le piège tendu par les propos pittoresques et au style enlevé qui prétendent la décrire, quels qu'ils soient. Plutôt que de choisir entre ces représentations contradictoires, l'historien est invité à préciser, et à ne pas oublier, sur quoi il fonde son discours.

En même temps qu'elle la fait disparaître, l'annexion contribue à définir la banlieue comme un espace unitaire, pertinent à la fois pour l'analyse et l'intervention des autorités parisiennes, mais aussi à la doter d'une image négative. Or l'absorption par Paris du territoire compris entre les deux enceintes, certains observateurs du second Empire l'ont bien compris, aura pour première conséquence de provoquer la naissance d'une nouvelle banlieue : "Une banlieue nouvelle se créera en dehors de la nouvelle enceinte, et recueillera l'héritage de la première, dont la raison d'être aura désormais cessé"¹ prédit notamment Reverchon. Au sein de l'héritage, on retrouvera un certain type de discours et d'images, comme si plus qu'à un lieu donné c'est au mot que s'attachaient les représentations.

Pour être complète, l'enquête sur les raisons de l'annexion nécessiterait de confronter les discours et déclarations d'intention formulés par le ministre de l'Intérieur ou le préfet avec les réalisations effectives. Sans entrer dans ces détails, qui réclameraient à eux seuls de longs développements, on se contentera ici de deux observations. Que le préfet de la Seine ait réellement eu l'intention de traiter sur un plan d'égalité l'espace annexé, qu'il ait eu la volonté de rechercher l'unification de l'ensemble de l'espace désormais compris dans Paris est un point dont on peut sérieusement douter. Dès le 20 juillet 1859 - c'est-à-dire avant même que la loi ne soit promulguée - un arrêté préfectoral réorganise le service municipal des travaux publics et prévoit deux divisions administratives distinctes chargées de la voie publique : la "division centrale", en charge de l'ancien Paris, et la "division suburbaine", responsable du nouveau territoire. La partition en deux zones de compétence distinctes autant que les dénominations choisies tendent en effet à montrer que l'assimilation n'était pas à l'ordre du jour. Si l'annexion prévoyait que le territoire de la couronne de terrains situés entre les deux enceintes serait rattaché, réuni, incorporé, intégré à celui de Paris, il n'était pas en revanche question d'assimilation et la différence entre ces deux espaces, quartiers centraux et périphériques de la capitale, ne sera pas près de s'estomper. Dix ans après l'annexion, Louis Lazare fait le constat de promesses non tenues² :

"Brusquement on accouple ces communes à Paris ; on met sur le même pied, par rapport aux taxes d'octroi de Paris cette zone suburbaine, à laquelle on n'a pas encore

1. Reverchon, *op. cit.*, p. 9.

2. Louis Lazare, *Les quartiers de l'est de Paris et les communes suburbaines*, Paris, Bureau de la bibliothèque municipale, 1870, p. 141.

accordé l'aumône de la plus insignifiante amélioration, et la grande cité, qui vient d'exiger à son profit une dépense de plus d'un milliard et demi. On a cousu des haillons sur la robe de pourpre d'une reine ; on a constitué dans Paris deux cités bien différentes et hostiles : la ville du luxe entourée, bloquée par la ville de la misère."

Quant aux conséquences politiques que peut avoir cette mesure autoritaire, un médecin villettois les laissait entrevoir dès 1859¹ :

"Ne pas écouter les plaintes légitimes des banlieues qu'on veut englober, c'est s'exposer à la désaffection de quatre à cinq cent mille habitants blessés dans leurs droits et leurs intérêts, et ces blessures sont de la nature de celles qu'on ne guérit pas souvent."

Au terme de cette tentative pour replacer la mesure de l'extension des limites de Paris dans ces différents contextes mais aussi examiner les considérations multiples qui se sont exprimées à cette occasion, que conclure quant aux raisons de l'annexion ? Si les sources relatives à cette période de l'histoire de Paris sont rares et ne permettent pas, en l'état des documents disponibles, de trancher de manière définitive cette question, elles autorisent néanmoins la remise en cause des interprétations traditionnellement avancées. Ainsi, elles permettent d'établir que, même si l'on adopte le point de vue des acteurs qui participent au processus de décision, l'annexion à Paris de la couronne de terrains comprise entre le mur de l'octroi et l'enceinte fortifiée ne fut en rien une décision naturelle, évidente ou logique. Elle ne fut pas plus une nécessité impérieuse ou une conséquence directe et inéluctable de la construction des fortifications. La considérer uniquement comme l'expression de la volonté personnelle d'Hausmann d'étendre son pouvoir sur une capitale agrandie, à la lumière des questions débattues dans les commissions qui ont précédé l'annexion, se révèle également être une fausse piste². Quant à la dimension financière de la mesure et à ses implications sociales, questions pourtant à maintes reprises mises en avant dans les années et les mois qui ont précédé la mesure, elles semblent aujourd'hui avoir été très largement occultées dans les analyses historiques. De manière plus générale, le point de vue des perdants, des opposants à la mesure, a été passé sous silence. L'annexion fut une décision autoritaire, en dépit d'une apparente consultation des habitants. Elle fut également, les propos d'Hausmann sont à cet égard éclairants, une mesure destinée davantage à améliorer le cadre de vie des populations aisées installées dans Paris que celui des nouveaux Parisiens. Enfin, au-delà de l'analyse des enjeux variés liés à cette mesure administrative, qu'ils soient de nature politique, spatiale, économique ou sociale, revenir sur un événement comme l'annexion fait resurgir les batailles de mots et d'images qui l'accompagnent

1. AN, F²II Seine 37, commune de La Villette.

2. On peut s'étonner du recours intensif fait aux *Mémoires* d'Hausmann comme source de l'histoire de Paris sous le second Empire. Les publications récentes (réédition des mémoires, ouvrages portant sur la vie et l'œuvre du préfet de la Seine...) incitent, de surcroît, à penser que la pratique ne va pas s'éteindre de sitôt.

inévitablement. Parmi elles, celle relative à la banlieue invite à rechercher plus systématiquement les racines anciennes des connotations négatives dont ce mot reste aujourd'hui porteur.



"La ville de Paris voulant englober la banlieue"
(extrait d'une lithographie de Charles Vernier)