

PARIS PROJET

NUMERO 34-35

*PARIS 2020,
ÉLÉMENTS
POUR UN PLAN
D'AMÉNAGEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT
DURABLE*



UNITÉ ET PLURALITÉ PARISIENNES : UN DÉFI À RELEVER

G U Y B U R G E L

Les grandes agglomérations, spécialement les régions urbaines métropolitaines, sont confrontées à une contradiction majeure: le morcellement et la dissociation de leurs échelles géographiques, face à la solidarité de leur fonctionnement et de leur gestion territoriale. Les extensions spatiales et les dilutions périphériques doivent en général coexister avec le maintien d'une trame administrative héritée, que la tendance universelle à la décentralisation a encore renforcée. Dans une large mesure, en développant la banlieue, l'ère industrielle avait consolidé et accru la réalité d'une ville fermée et continue. En revanche, les décennies les plus contemporaines ont à la fois ouvert et fragmenté ce dispositif structurel. Simultanément, les « cités géantes » deviennent en outre le lieu par excellence de l'affrontement, mais aussi de l'association du local et du global: exigences de la vie de quartier et recherche d'une compétitivité mondialisée s'y développent dans des espaces uniques et souvent dans les mêmes couches de la population. Face à ces tendances d'éclatement, s'impose pourtant par ailleurs l'impérieuse nécessité de réunifier les problématiques et les territoires. La compréhension et le traitement de la marginalisation sont-ils indépendants de la poursuite du développement économique? Comment concilier l'aspiration à des mobilités sans cesse augmentées et accélérées et le désir de tranquillité et de sauvegarde de l'environnement patrimonial et naturel? Le retour souhaité, parfois de façon incantatoire, à la mixité est-il compatible avec la montée des exclusions fonctionnelles et sociales? Autant de questions, nécessairement choisies, qui montrent l'« ardente obligation » de prendre ensemble ces tensions pour les transformer en vecteurs d'imagination et d'action politique. Autant de thématiques universelles, surtout, dont Paris porte un témoignage singulier et tout à la fois exemplaire.

LE DÉCALAGE DES TERRITOIRES

plus encore que d'une région urbaine. Pour un territoire urbanisé de cette importance démographique et spatiale,

c'est une exception européenne, peut-être mondiale. Avec des gradients de densité de population et de construction qui s'abaissent assez régulièrement du centre vers la périphérie, c'est bien la continuité de l'espace parisien jusqu'aux villes nouvelles qui est la marque de la capitale française: quelque 9 millions d'habitants y vivent et travaillent dans un cercle réduit de 50 kilomètres de diamètre. Il n'est pas jusqu'aux dynamismes de peuplement qui ne finissent par se modeler sur des comportements identitaires: partout, en Ile-de-France, se manifestent une forte croissance naturelle, autorisée par la dissymétrie des structures d'âge, et une faible attractivité migratoire, aggravée par le renchérissement immobilier dans la capitale et les nouveaux atouts des métropoles provinciales. Cette solidarité fonctionnelle, et en quelque sorte physique, de l'agglomération doit toujours faire considérer avec un certain recul les distinctions communément admises entre Paris et la périphérie, ou même les configurations concentriques habituelles (centre, proche couronne, grande couronne). Ainsi, le calcul, donc la cartographie, des densités démographiques, de la répartition des emplois ou de la distribution des surfaces de bureaux apparaît à l'évidence prisonnier de l'encadrement administratif, mais aussi des usages. Les interprétations, qui en sont faites, sont donc faussées. Il n'est guère finalement que pour les valeurs foncières où le boulevard périphérique reste une limite intangible. Mais c'est parce que, ici, le tracé recouvre la représentation et la symbolique de la cité.

Cette singularité du territoire parisien explique l'affirmation plus timide qu'ailleurs d'une multicentralité et le maintien d'une forte polarisation, qui déborde maintenant la ville de Paris. Certes, les villes nouvelles du Schéma directeur de 1965, la zone aéroportuaire de Roissy, le centre directionnel de La Défense ou, plus modestement, les autres préfectures de petite couronne (Créteil, Bobigny) et le technopôle d'Orsay-Saclay peuvent apparaître comme l'amorce d'un réseau de centralités nucléaires périphériques, et confirmer ainsi la seule intention forte du Sdrif de 1994. Mais, malgré la diminution des emplois dans Paris, ces polarités discontinues restent sans commune mesure avec la



Photo : Apur.

«Paris plage»
un événement
de portée métropolitaine.

condensation massive des activités dans les arrondissements parisiens et, surtout, la diversité de leurs fonctions économiques, sociales, culturelles et politiques. Mieux encore, l'accélération et la multiplicité des accessibilités et des transports rapprochent les nœuds de la centralité dans la capitale. La Défense, dont la silhouette du Cnit marquait, il y a quatre décennies, un bastion avancé de la conquête de l'Ouest, apparaît aujourd'hui soudée au quartier des affaires du 8^e arrondissement par la prolongation du métro, l'ouverture du RER, la mise en autoroute intra-urbaine de l'avenue du Général-de-Gaulle, à Neuilly. Incessant desserrement et glissement lent de la centralité parisienne se conjuguent ainsi avec un métamorphisme constant du tissu de la ville, qui semble la vouer à une fidélité génétique renouvelée à une agglomération mononucléaire.

Paradoxalement, le morcellement politique extrême de la métropole parisienne est plus exagéré qu'ailleurs. Capitale d'un État aux traditions centralisatrices, siège d'une Région qui veut s'affirmer, découpé en huit départements, dont la personnalité achève de l'emporter sur l'artificialité, divisé en 400 communes dans l'agglomération dense, confortées par les lois de décentralisation, le territoire parisien ressemble souvent à un bateau ivre, qui échapperait aux bonnes intentions de ses capitaines multiples, pour se livrer au gré des éléments spontanés ou de sauveurs-techniciens appelés à la rescousse. Le Schéma directeur de 1994 est le résultat atone de ces hésitations de la géographie et de l'histoire. Décalages et incohérences des espaces réels et des territoires de gestion s'additionnent pour accentuer l'originalité de la capitale française. Compacité et fractionnement du territoire impliquent une lecture où les références d'hier se révèlent aussi dépassées que les affirmations de la multipolarité sont aujourd'hui illusoire. Ni l'image d'un Paris dominateur de la banlieue ne correspond à la réalité économique, sociale et politique contemporaine, ni une multipolarité, encore plus technocratique qu'effective, ne trouve des échos dans la carte institutionnelle de l'agglomération. Régularités et lisibilités dans le tissu fonctionnel parisien se combinent à un brouillage croissant des territoires de compétences et d'interventions. Elles obligent à la compréhension et à la créativité.

LA SOLIDARITÉ
DES APPROCHES

Comme toute métropole, Paris est à la fois accumulatif de richesses

et ségrégatif d'espaces et de sociétés. C'est là le fonctionnement normal, et non pathologique, des grandes villes mondiales, en cycle d'innovation et de bouleversements des encadrements techniques, économiques et culturels de la civilisation. Autant la période précédente – les Trente Glorieuses – avait été marquée par la diffusion et la moyen-

nisation des processus dans la totalité du système urbain français (croissance des petites villes plus que des grandes agglomérations et même que de la capitale, décentralisation des activités, montée des couches moyennes qui se dispersent dans l'ensemble de la zone urbanisée), autant les deux dernières décennies du xx^e siècle amènent une reconcentration manifeste des configurations : dynamisme démographique de l'Île-de-France, puis des métropoles régionales et de leurs communes centrales ; développement des services supérieurs et accroissement des inégalités de revenus et de modes de vie. À cause de sa taille et de sa place nationale et internationale, l'agglomération parisienne exacerbe ces logiques d'accumulation-exclusion d'autant plus redoutables à saisir qu'elles sont affectées d'autonomies croissantes dans leurs modalités : stagnation démographique et performance économique, redémarrage d'un territoire et maintien de la marginalisation des populations résidentes (cf. Plaine-Saint-Denis). Comme l'ont fort bien compris les autorités de Bruxelles, de régionales, les inégalités sociales et spatiales les plus criantes se déplacent à l'intérieur des aires métropolisées.

Mais, là encore, la géographie n'en est ni simple ni cohérente avec les découpages politiques ou les héritages historiques. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder les distributions des revenus moyens des contribuables ou des diplômés de l'enseignement supérieur. Ni la distinction Paris-banlieue, ni une organisation centre-périphérie n'apparaissent rendre compte des dynamismes à l'œuvre. Le système des couches économiquement et culturellement favorisées est en même temps basculé vers le sud-ouest de l'agglomération, du 5^e arrondissement à Vaucluse, suivant en cela la ligne de pente du pouvoir politique et social, depuis le xvii^e siècle, du Louvre à Saint-Germain et Versailles. Et des continuités manifestes se dessinent par-delà la coupure du périphérique, du 17^e arrondissement à Neuilly, du 19^e à Aubervilliers ou Pantin, du 15^e vers Vanves ou Issy-les-Moulineaux. Mais ni les territoires politiques, ni les régularités simples et reconnues de l'organisation des espaces sociaux ne peuvent contenir désormais la distribution géographique des dynamismes et des faiblesses. Les processus l'emportent sur les découpages et configurent leurs propres extensions territoriales.

Quelques thématiques illustrent ces autonomies de la physiologie métropolitaine et la solidarité des territoires de l'agglomération parisienne. À l'intérieur de Paris, la perte d'emplois au cours des vingt dernières années est considérable au profit de la région Île-de-France et, en même temps, le sentiment et la réalité d'entassement, d'encombrement permanent des activités et de la circulation est aussi prégnant. Pour apprécier correctement cette contradiction, il faut mobiliser conjointement les modifications de localisa-

tion des fonctions économiques, notamment tertiaires, les transformations de l'immobilier de bureaux et les bouleversements des rythmes de la vie professionnelle. Le « triangle d'or » du 8^e arrondissement a certainement décliné quand des montées en puissance se sont produites dans le 15^e arrondissement, autour de Bercy et de Paris Rive gauche et, surtout, en petite couronne, à La Défense particulièrement, mais pas seulement (Issy-les-Moulineaux, Pantin, Bagnolet). Le résultat est qu'il faut désormais mesurer la puissance économique de la capitale française à l'aune de Paris et des communes immédiatement limitrophes : à cette dimension, on compte autant de surfaces de bureaux qu'à Manhattan, plus qu'à Londres, deux fois plus qu'à Berlin, trois fois plus qu'à Bruxelles, Francfort ou Milan. Dans le même temps, la « tour intelligente », l'immeuble intégré sont devenus, plus que les étages haussmanniens, le siège matériel et voyant des fusions de sociétés et des réunions d'équipes directionnelles. Simultanément, les rythmes de l'activité se sont modifiés, ce dont rendent bien compte les enquêtes-transports : chute relative de la mobilité résidence-emploi, organisée dans le déroulement quotidien et les secteurs de la ville ; augmentation de trajets professionnels exceptionnels, plus difficilement prévisibles dans les horaires et les itinéraires, à côté de la multiplication des déplacements personnels. Complexité des espaces, enrichissement des formes architecturales, enchevêtrement des temps composent la nouvelle géographie de l'activité.

De façon similaire, la performance économique voisine avec l'exclusion urbaine. La ville de Paris dispute à la Seine-Saint-Denis le triste ruban bleu du chômage régional. Cadres performants, professions libérales, experts ou créateurs, services publics nombreux coexistent avec les petits métiers, les contrats d'intérim, le travail au noir, bref, tout ce que la grande ville peut sécréter et désirer de services banals, d'intermittences contraintes, finalement de misère. C'est tout juste si, à Paris – mais on y tend (voir le Forum des Halles) –, comme à New York et à San Francisco, le monde de la finance, de l'art et des médias ne côtoie pas sur le même trottoir celui de la pauvreté et des « homeless ». Mais tout le problème reste d'apprécier en quoi ces symbioses de nature identique prennent, dans la capitale française, des formes différentes de la ville américaine ou même du décrochage entre économie et population résidente, actuellement à l'œuvre autour de l'autoroute A1, entre Saint-Denis et Roissy : partout la performance s'accompagne de l'inégalité et de proximités territoriales difficilement supportables.

Habitat et peuplement constituent aussi une entrée intéressante. La ville de Paris révèle là encore une réalité contradictoire remarquable : un sous-peuplement moyen des logements, résultat additionné de l'embourgeoisement et de la faible taille des ménages ; des suroccupations loca-

lisées, notamment dans les petits appartements souvent inconfortables du Nord-Est parisien ; une forte demande insatisfaite d'habiter dans la capitale, venue aussi bien de couches populaires en quête improbable de logements sociaux, que de catégories moyennes rebutées par le coût des locations et des acquisitions foncières dans les arrondissements parisiens. Ce grand désir de centralité – quand Paris continue à perdre des habitants – ne s'explique pas seulement par le prestige de l'adresse, mais par les avantages de l'accessibilité qu'accorde la présence incomparable d'un réseau de transports maillé, de la proximité des lieux d'emploi et de culture, de la réunion optimale de la vie et de la ville. Il est évident que compréhension et action, dans ce qui fait la trame même de la cité dans ses rapports entre population résidente et formes bâties, passent par la mise en commun des analyses sur le patrimoine foncier et les comportements sociaux, mais aussi sur l'importante vacance structurelle du parc de logements (un dixième du total) et l'offre potentielle en banlieue, y compris avec une amélioration sensible des accessibilités. Le système urbain s'apparente plus à un mobile qu'à un puzzle : solidarité des parties et mobilité de l'ensemble y sont inséparables.

Enfin, l'aspiration ubiquiste et interclassique à une vie de quartier calme et riche de ses mélanges peut apparaître naïve dans une métropole trépidante, aux activités incessantes et aux rythmes accélérés. Les métaphores à la « société d'archipel », au « village planétaire » ou « dans la ville », ne touchent pas à cette contradiction fondamentale du fonctionnement métropolitain : discontinu dans ses territoires et imprévisible dans ses rythmes, il accumule en même temps, et dans les mêmes lieux, des exigences identiques d'efficacité et d'aménité pour les entreprises et les habitants. Malgré les progrès des nouvelles technologies, les intentions louables en termes de mobilités douces ou d'aménagement convivial des espaces publics, il est à craindre – ou à souhaiter – que le véritable courage politique ne soit de comprendre et d'arbitrer entre des contraintes, entre un réseau Internet à haut débit et une diffusion fine de la « toile » dans les quartiers. Les deux, sans doute, mais à quelles échéances et dans quelles répartitions ? Les choix sont contraints et libres à la fois.

Le plus important sans doute dans ces rapports entre Paris et sa région est de ne pas se tromper d'échelle géographique d'analyse et d'intervention. Cette dimension, flexible et relative, de l'action dépend de la nature des objets urbains, mais aussi de la dynamique des acteurs. Les logiques emboîtées de la carte administrative et institutionnelle – quartier, arrondissement, commune, département, région – ne sont pas forcément les mieux adaptées à cette intelligence de la compréhension de la décision. Il est nécessaire de les utiliser pour mobiliser les énergies

et canaliser les pouvoirs, tout en se défiant de l'artificialité et, surtout, de la rigidité de leurs contours spatiaux. Il faut véritablement inventer le territoire.

L'INVENTION DES ESPACES

Les analyses précédentes conduisent à éviter en première instance les passages obligés classiques (transports, logements, développement économique, fiscalité) ou les espaces contraints (Paris et ses couronnes). Les premiers entraînent inévitablement une logique d'inventaire des problèmes et d'addition conséquente des solutions adaptées, où seuls les impératifs de la programmation financière et technique introduiront des hiérarchies et des limites. Les seconds, rançon de toute planification territoriale, quelles que soient les appellations et les bonnes consciences de leurs transformations (schémas directeurs et plans d'occupation des sols, schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme), ont trop tendance à confondre les moyens et les fins. Sans critiquer personne, les « pôles prioritaires » du contrat État-Région ou le découpage du cœur de l'agglomération parisienne en strates concentriques (un grand projet pour le centre, le Paris des faubourgs, la couronne extérieure et les portes, interface entre la capitale et sa banlieue) peuvent apparaître très en deçà de l'ambition politique affirmée : comment traiter conjointement le maintien de la performance économique et la correction nécessaire de l'exclusion sociale et du mal-être urbain ? Autant pour des motifs éthiques que fonctionnels de compétitivité internationale, la réponse est essentielle : à l'avenir, la métropole performante sera citoyenne. Elle implique, pour la Ville de Paris, des choix stratégiques clairs avant même la définition de territoires d'intervention et de coopération.

La démonstration en sera limitée ici à trois problématiques fondamentales : le logement et l'activité à travers la mixité urbaine, la mobilité et les transports, les matérialités de la ville et les modes de vie. Une des entrées possibles pour surmonter les contradictions entre société et économie, richesse et pauvreté, logements et locaux d'activité, tous termes liés entre eux, est de passer de mécanismes d'épuration à des logiques d'association des fonctions urbaines. Trop longtemps en France – et la capitale a porté la tendance à l'exagération –, dynamisme et modernité se sont déclinés au rythme des substitutions : toujours moins d'industrie, toujours plus de tertiaire, toujours moins de services de proximité et plus de quaternaire et de high-tech, toujours plus de bureaux ou de commerces spécialisés, mais ralentissement continu du rythme de construction des logements. Les risques sont évidents et ont déjà été soulignés : stagnation ou baisse de l'emploi total, exclusion des plus démunis par faible employabilité culturelle et professionnelle, tension

sur le marché du logement. Dans d'autres contextes, certes – on pense à Los Angeles –, des métropoles suivent au contraire des processus cumulatifs, qui sont, au moins pour la création d'emplois, sinon pour la réussite sociale, de pronostic favorable : production et commerce, services aux particuliers et activités financières sont associés. À Paris, des tendances récentes méritent d'être encouragées et des constats, d'être soulignés : mélange de bureaux et de locaux de production, création de très petites entreprises, perspectives de récupération d'emprises foncières et d'immeubles pour catégories basses et couches moyennes. Mais, là encore, ces orientations ne se feront pas dans le seul périmètre parisien : l'image dépassée d'un Paris où l'on travaillait et d'une banlieue où l'on résidait, comme le rêve sympathique mais pour une fois démenti d'Henri Lefebvre d'une ville exclusivement ludique et de périphéries laborieuses, n'est plus à l'ordre du jour. Mixité sociale et mixité fonctionnelle sont les clefs du succès de la métropole, mais aussi de la définition de ses territoires.

De façon plus visible, l'amélioration des mobilités, essentielle pour la compétitivité de l'agglomération comme pour la vie quotidienne de ses habitants, conduit à l'évidence à quelques vérités simples, mais pas toujours faciles à entendre tant les idées sont généreuses et les dogmatismes affermis. La première veut que, plus encore que dans d'autres domaines, le territoire métropolitain soit un tout ; un couloir d'autobus mieux garanti, une vitesse commerciale, partant, plus accélérée ici, et c'est ailleurs des difficultés reportées : l'espace de la ville de Paris, c'est aussi le lieu de transit essentiel des banlieusards. La seconde conviction est que les choix des modes de transport se font davantage sous l'effet de la persuasion et de la séduction que de la dissuasion et de la contrainte : l'action sur le prix du parking résidentiel, la raréfaction des places de parking liées aux activités, l'appel même au civisme seront toujours moins efficaces que l'amélioration du confort et des temps de parcours. Cela signifie surabondance de l'offre et calcul économique fondé sur le résultat politique et non d'abord l'équilibre financier de l'entreprise. La dernière évidence est de ne pas pécher par angélisme : qui serait contre le roller, le vélo dans la ville, l'extension du tramway ou même l'« apaisement » des grands itinéraires « des axes rouges » ? Mais, là encore, il faut raison garder, ne pas confondre déplacement de proximité ou de loisir et mobilités métropolitaines professionnelles, ou même familiales ; renouvellement de la perception et du paysage urbain, et transport rapide à longue distance d'habitants pressés et stressés. Sait-on, par exemple, que dans la Randstad Holland, ce paradis de la bicyclette urbaine, les trajets moyens quotidiens sont plus longs que dans l'agglomération parisienne, et se font plus nombreux... en voiture, tout simplement

parce que les centres de cette métropole multipolaire sont éloignés entre eux de plusieurs dizaines de kilomètres et reliés par des autoroutes ? Mais à Paris, à regarder les projets périphériques orbitaux, on reste embarrassé par leur discontinuité et leur linéarité. Rien ici de ce qui a fait le succès du métro, puis du RER : le maillage et l'interconnexion. La municipalité parisienne, en raison de son expérience et de la configuration déjà soulignée des territoires, a ici une responsabilité particulière.

Enfin, les formes architecturales parisiennes sont non seulement une matérialité sensible, à la vue, au cœur et aux atteintes du temps et des agressions économiques ou techniques, mais c'est aussi un patrimoine commun des citoyens (au sens étymologique et non constitutionnel) de Paris, des résidents de la région, voire du monde, au-delà même des chartes internationales. C'est autant un cadre de vie ou de séjour pour les individus et les groupes sociaux, qu'un outil de développement économique par les retombées du tourisme et des échanges scientifiques et culturels. Tout cela mobilise un jeu d'acteurs et d'auteurs, de nature et territoires différents : habitants, associations et édiles, architectes voyers et concepteurs urbains, intellectuels, conservateurs de musées et autocaristes ou agences de voyages. Cette « gestion de la complexité », cette « réconciliation » entre histoire et modernité, mais aussi avec la densité, supposent là encore une prise de conscience et de décision globale, qui n'ignore pas les échelles de la ville, mais ne soit pas contrainte par les frontières des ter-

ritoires de compétence. Paris dans sa région, c'est avant tout définir des fronts d'imagination et de créativité.

Leur rôle essentiel est d'aider à dégager des territoires de projet et d'action, ces « bassins de préoccupation », qui seuls sont capables de générer d'autres formes de coopération entre Paris et les collectivités territoriales d'Ile-de-France. La formule permettrait de dépasser le débat stérile, voire dangereux, entre deux voies reconnues : la modification autoritaire de la trame administrative et institutionnelle, qui n'est pas à l'ordre du jour, et l'abandon pur et simple de la négociation et de la gestion urbaines à des accords et des contrats de gouvernance entre acteurs de la société civile (entreprises, groupes de pression, associations), qui paraît également dangereux pour la démocratie. Chacune de ces procédures mérite considération et intérêt : la trame politique a le mérite de la légitimité, la gouvernance celui de la flexibilité et de l'innovation. Mais ne serait-il pas opportun de dépasser ces alternatives simplistes par l'invention de « territoires institutionnels de projet » ? Il s'agirait d'espaces de cohérence, définis d'abord par la nature et l'objectif du projet urbain. De géométrie variable et de durée limitée, mais toujours dans une définition territoriale institutionnelle, leur création et leur fonctionnement seraient librement débattus entre les acteurs politiques de la région parisienne. Ainsi, progresserait-on vers le gouvernement de la métropole d'invention institutionnelle et urbaine. La vocation de Paris est de jouer dans cette révolution un rôle moteur et catalyseur.

Guy Burgel,
professeur à l'Université de Paris X,
délégué à la sous-direction
de la coopération territoriale de la Ville de Paris