

n°125 - septembre 2010

La longue marche de Pontoise à Paris métropole.

Mots clés associés : histoire et concepts | territoires et acteurs locaux | villes, habitat, mobilité | métropole | planification territoriale | urbanisme

Résumé

L'article brosse une fresque vivante de l'histoire urbanistique de la région urbaine de Paris. Depuis la Révolution, en lien avec le reste de la France, la métropole parisienne a impulsé le développement de l'urbanisme de sa région. Portant tour à tour les marques de préoccupations humanistes, fonctionnelles et culturelles, sa mise en œuvre s'inscrit progressivement dans le cadre d'une planification politique. Le projet gouvernemental en constitue la dernière expression.

Auteurs

Cantal Dupart Michel

Architecte et urbaniste, Michel Cantal Dupart était l'un des animateurs de la Mission Banlieue 89 qui avait lancé, dans le cadre de la politique de la ville, un ensemble important de projets de réhabilitations de quartiers en difficulté et de grands ensemble d'habitat social dégradés dans les années quatre vingt. Il a conduit de nombreuses opérations d'urbanisme en France et il a participé, avec Jean Nouvel, au concours d'idées du Grand Paris.

Il est titulaire de la chaire d'urbanisme et d'environnement du Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM).

Texte

L'histoire de l'urbanisme en France est intimement liée au développement de l'agglomération parisienne par les hommes impliqués dans une cohérence territoriale, qui en ont fait un point central de toutes les organisations politiques et économiques, et parce que ce territoire administrativement complexe a fait l'objet de nombreuses observations et études.

Dans cette longue marche dont l'objectif reste encore à atteindre, il y a trois constantes.

D'abord la nécessité i impose le mouvement, la planification qui doit se faire dans la sérénité se fait dans l'urgence.

Ensuite le projet précède la gouvernance qu'elle soit institutionnelle ou populaire.

Enfin toutes les évolutions de la pensée urbaine s'accompagnent d'une école pour transmettre les savoir faire.

L'origine d'une pensée urbaine de la complexité ou planifiée

Il n'est pas besoin d'analyser les controverses des Conventionnels quand ils ont traité des départements et particulièrement de ceux de la région parisienne. Le statut territorial de la capitale doit-il coïncider avec la zone agglomérée ou prévoir une entité plus grande et plus équilibrée ? C'est la nationalisation des biens des corporations et du clergé qui ouvre l'opportunité du débat et la mise en place du département de la Seine qui vient le clore.

Une première urgence, la défense de la place, se manifeste par la construction en 1840 d'un emmurement circulaire, les fortifications de Thiers. Le débat réapparaît sous le Second Empire, le baron Haussmann veut moderniser Paris. Il en profite pour exclure du centre de la ville des milliers de Parisiens et étendre la capitale jusqu'aux fortifications, absorbant tout ou partie des communes périphériques. Mais son projet est plus ambitieux, il veut un Paris de trente kilomètres de rayon. Il n'obtient pas gain de cause et borde alors son Paris imaginaire de grands cèdres dont il subsiste quelques éléments, à la hauteur l'aéroport de Roissy, par exemple.

L'influence du baron est importante. Le plan Prost, en 1934, coïncide avec un territoire de 35 kilomètres de rayon. Dans son étude sur Paris et l'agglomération parisienne, publiée en 1952 aux Presses Universitaires de France, P.-H. Chombart de Lauwe, chargé de recherche au C.N.R.S., identifie ce même territoire de trente kilomètres de rayon.

Il est à noter que cette extension du territoire communal profite à quelques villes de province telles Bordeaux et Bayonne. Je cite ces deux exemples pour montrer qu'il n'y a pas une exception francilienne qui ne profiterait pas au reste de l'hexagone.

D'un point de vue conceptuel, dans la forme urbaine qu'il réalise, Haussmann applique, avec les ingénieurs Alphand et Belgrand, les principes du préfet Rambuteau : « de l'eau, de l'air, de l'ombre ». Premiers effets, les amples démolitions imposent une loi de protection des monuments historiques. Les extensions de l'agglomération, qui dépassent vite les limites de la commune parisienne, entraînent un comportement égoïste. A chaque nouveau quartier, une nouvelle commune pour faire plus chic, ainsi Cachan se sépare d'Arcueil, Alfortville de Maisons-Alfort, Pavillons-sous-Bois de Bondy comme Les Lilas, Malakoff, La Garenne-Colombes..

L'esprit de Cornudet ou la ville humaniste

L'urbanisme français s'initie pour Paris en 1909. Un impératif politique le suscite. La Suède a depuis 1874 une loi sur la reconstruction des villes, les Pays-Bas imposent un plan d'aménagement des villes depuis 1901, tout s'accélère quand, en 1909, Londres adopte le Town Planning Act, la France ne peut rester immobile !

C'est le maire de Neuville-sur-Oise, Honoré Cornudet des Chaumettes, député de Pontoise, qui en fait son cheval de bataille, en élaborant les premiers éléments d'une loi cette même année 1909. Il met 10 ans pour imposer son point de vue d'urbanisme. Pour emporter la décision, il faut une situation d'urgence : une guerre et ses effets collatéraux, des villes à reconstruire et surtout un afflux important de population qui migre vers les métropoles. C'est ainsi que le 14 mars 1919 est promulguée la loi, dite « loi Cornudet ». Elle porte obligation aux communes de 10000 habitants et

plus, ainsi qu'aux communes dévastées par les opérations de guerre, de faire établir dans les trois ans, outre le plan général d'alignement et de nivellement -loi du 5 avril 1884-, un « projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension » soumis à la déclaration d'utilité publique. » Cela démontre que la planification n'est pas un outil de gouvernance, mais bien un moyen de répondre à un ou des problèmes.

Intéressant ! Les hommes de projets seront plus efficaces. Louis Bonnier, architecte, dont le style est un trait d'union entre l'art nouveau et le modernisme, inspecteur général des services techniques à la préfecture de la Seine, élabore entre 1911 et 1913, le premier plan d'extension de Paris. Il propose de déplacer les hôpitaux, casernes et équipements sur les fortifications qui seront désaffectées et de transformer les terrains libérés en jardins et squares. Il reprend une idée britannique, celle des cités-jardins pour éradiquer la tuberculose. En 1914, il aide le maire de Suresnes, Henri Sellier, à acquérir des terrains pour construire la première cité-jardin de la région parisienne. Cette même année, pour transmettre ses savoir-faire, il crée l'Ecole Supérieure d'Art Public, qui devient l'Ecole des Hautes Etudes Urbaines en 1919 sous l'impulsion de Marcel Poète, diplômé de l'école des Chartes, directeur depuis 1905 de la bibliothèque historique de la Ville de Paris, qui enseigne l'évolution des villes et particulièrement Paris, et d'Henri Sellier.

Les hommes de projets, dont Henri Prost, créent en 1911, la Société Française des Urbanistes avec l'aide d'architectes, tels Eugène Hénart, Léon Jaussely, Auburtin et des représentants d'autres professions : ingénieurs, paysagistes.

Ces premiers architectes urbanistes se sont formés dans les villes et territoires des colonies françaises et pensent qu'il faut transmettre cet art et cette science. Pour porter ces idées, la première revue d'urbanisme, « La Vie urbaine », est fondée, en 1919, par Marcel Poète et Henri Sellier. Le projet des architectes est réactif, il induit une école.

Les premiers effets sont immédiats. En 1924, un plan d'aménagement est fait pour l'ensemble des communes de La Courneuve, du Bourget, de Dugny et Stains. Les auteurs en sont l'architecte Auburtin et le polytechnicien Raoul Dautry. Leur plan propose de résoudre le problème du logement ouvrier, mise en œuvre du réformisme social dans une société pacifiée. Une réflexion aurait pu être conduite au sujet des fortifications toujours présentes : « la zone » et ses exclus qui *bidonville* l'espace. Une ceinture verte est décidée, elle est bordée de logements bon marché côté Paris et lotie de terrain de sports, elle accueille également le périphérique qui sectionne Paris de sa banlieue.

En 1930 une loi est promulguée qui impose un Plan d'Aménagement de la Région Parisienne (PARP). En 1935, cette disposition est élargie aux communes qui s'organisent en groupement régional d'urbanisme. Le premier PARP est confié à Henri Prost et Raoul Dautry. Leur plan est une œuvre d'art poétique mais il propose une organisation territoriale à base d'autostrades, en rocadés et pénétrantes, qui répond à une motorisation naissante et influencera longtemps tous les plans et schémas d'aménagements. Henri Prost crée et anime avec Jean Gohier la revue « Urbanisme » qui existe toujours.

{{}}

La ville se fonctionnalise

Les réalités de la ville industrielle vont intéresser les architectes modernes réunis en Congrès International d'Architecture Moderne, animé par Le Corbusier. En 1933, ils se réunissent à Athènes pour élaborer une Charte qui organise la ville fonctionnelle. Elle propose de séparer les quatre fonctions : la vie, le travail, les loisirs et les infrastructures de transports. C'en est fait de la ville solidaire. En 1935, à Drancy se construit le premier grand ensemble fonctionnel, par les architectes

Lods et Beaudouin, et qui porte le nom de « la Muette » !

Le gouvernement de Front Populaire est persuadé de l'importance d'une évolution de la région parisienne pour harmoniser l'urbanisme. Il confie à deux maires férus d'urbanisme, Henri Sellier et André Morizet, respectivement premiers magistrats de Suresnes et Boulogne, le soin de lui faire des propositions. Leurs recommandations étaient constructives, mais chacun voulant prendre la primatie de cette grande communauté, la loi ne vit jamais le jour. Pire, elle engendre une décision stupide, l'abandon du transport des passagers sur la grande ceinture, voie de chemin de fer qui permet des liaisons voyageurs de banlieues à banlieues sans traverser Paris, réseau alors dense donc rentable. Tout est en place pour une ville concentrique et routière. [1]

La personnalité de Raoul Dautry est importante dans cette marche. Il est Ministre de l'Armement en 1939 et Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme en 1945. Au programme de son premier ministère, il utilise le plan Prost et propose de délocaliser les usines d'armement, bêtement concentrées sur Paris. L'Etat français se sert de cette décentralisation en s'appuyant sur l'ouvrage « Régions et Nation » de Jean-François Gravier paru en 1942. Urgence ! Il faut le bombardement des usines Renault de Boulogne-Billancourt en mars 1942 pour installer la Délégation Générale à l'Équipement National. François Lehideux sera son premier délégué.

Le concept est simple : c'est le retour à la vie rurale pour échapper à l'entassement. La décentralisation des usines est un prétexte. Les rocades du plan Prost sont mises en œuvre contre le chômage et il semble qu'André Gutton, architecte, ait élaboré l'idée de villes-satellites. En 1941, Le Corbusier publie la Charte d'Athènes instituant la partition de l'espace : c'est « la ville fonctionnelle ».

En 1943 est promulguée une loi d'urbanisme, ce principe devient une affaire d'Etat et est figé pour 40 ans. La loi lutte contre la vétusté et les encombrements, pour la salubrité publique et institue le zonage, malédiction sur les territoires. Les spécialistes feront contre mauvaise fortune bon cœur. Une voix isolée parle de « géonomie » : science générale d'organisation de l'espace, il prône la pluridisciplinarité dont l'écologie.

Les trente Glorieuses

Le Conseil National de la Résistance imagine le redressement de la France, le Plan et la Reconstruction, mais la beauté des villes et leur réorganisation ne sont pas leur priorité. Nombre de résistants deviennent maires des communes périphériques de Paris, ce qui peut créer des connivences, mais, on peut le regretter, pas une communauté !

En 1947 est mise en place la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat. Cette direction préserve la loi de 1943. Rien n'est en place d'un point de vue territorial pour aborder les trente glorieuses. L'avènement de la cinquième République bouleverse cet urbanisme passif. En décembre 1958 est lancé le Plan d'Aménagement et d'Organisation de la Région Parisienne. C'est un urbanisme prospectif, qui subit l'influence d'une motorisation galopante. De toute façon le découpage politique de la région parisienne empêche la mise en œuvre de projets urbains performants.

C'est alors qu'intervient Paul Delouvrier. Le parcours professionnel de ce haut fonctionnaire est exemplaire. Inspecteur des finances en 1941, il est un des élèves de l'École des Cadres d'Uriage, école installée par le régime de Vichy et dont la trentaine d'élèves ne pense qu'à la libération du pays. Le régime dissout l'école et les élèves, dont la plupart forme l'élite intellectuelle de l'après-guerre, rejoignent la Résistance. Expert au traité de Rome en tant que collaborateur de Jean Monet, délégué général en Algérie de 1958 à 1960, il a pour mission la pacification et la reconstruction.

C'est ainsi qu'il devient de 1961 à 1969 Délégué général au District de Paris. Le général De Gaulle lui aurait donné une mission d'urgence en vue de « remettre de l'ordre dans ce bordel ». Il crée un outil de projets, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne, c'est un lieu d'études.

Le sort de Paris hésite entre trois grandes options métropolitaines. Un Paris parallèle dont on fixe la localisation à Orléans, tout simplement parce qu'il y a un train qui met cette capitale de la région Centre à une heure de Paris. De ce projet, il ne reste que le quartier de la Source, curieux attelage entre une université et un quartier sensible éligible au programme de rénovation urbaine.

Un Paris qui se déploie entre l'agglomération parisienne et Rouen, le long de la Seine. Là, les résidus de ce projet s'appellent Les Mureaux ou Le Vaudreuil. C'est un peu cette idée qui sera reprise par l'équipe d'Antoine Grumbach dans son projet pour « Le grand pari de l'agglomération parisienne » présenté avec neuf autres propositions au Président de la République, en Avril 2009.

La troisième option pour Paris reprend l'idée des villes-satellites : ce sont les cinq villes nouvelles qui cernent Paris. La priorité donnée aux financements de ces villes a pénalisé tous les autres développements de la banlieue parisienne.

C'est en décembre 1967 qu'est établie la Loi d'Orientation Foncière proposant les règles d'urbanisme autour de deux documents : les Schémas d'Aménagement et d'Urbanisme et les Plans d'Occupation des Sols. Ce sont des outils mal compris, donc mal suivis. Les transports routiers restent prioritaires, l'occupation des sols ne privilégie que règlement et zonage, il y a peu de préoccupation d'aménagement du territoire. Se sont alors constitués des quartiers d'exception et des quartiers d'exclusion, une ville à deux vitesses où les pouvoirs partagés tirent à hue et à dia.

Les évènements de Mai 1968 auront un effet direct sur l'urbanisme. De nombreuses universités se dotent d'instituts ad hoc. Le vieil institut d'urbanisme se régénère au sein de l'Université Paris XII à Créteil. Pierre Merlin premier directeur de l'I.A.U.R.P. crée l'Institut Français d'Urbanisme à l'Université de Paris VIII-Vincennes. L'université transfère aisément les savoirs, mais difficilement les savoir faire ! C'est sous l'impulsion de la vieille S.F.U. que sont installés, au sein de certains Instituts Universitaires, des ateliers de projets. Ceux qui répondent à ces critères se regroupent, en 1984, sous le sigle de l'A.P.E.R.E.A.U. Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et en Urbanisme.

{{}}

Les hésitations pour un urbanisme culturel et durable

En 1982, Hubert Dubedout, maire de Grenoble, rédige un rapport sur les quartiers exclus. Ce qu'il préconise prend une dizaine d'années à se mettre en place, et encore faut-il que ce soit en réponse aux coups de boutoir que ces quartiers envoient quand ils deviennent violents.

En parallèle, les hommes de l'art urbain se réveillent : prises de position, lettres ouvertes dans la presse. Roland Castro et Michel Cantal-Dupart sont nommés par le Président de la République chargés de mission auprès du Premier Ministre. Cette mission, cela doit être mentionné, sera maintenue par trois gouvernements : ceux de Pierre Mauroy, Laurent Fabius et Jacques Chirac.

Ils polarisent leur première intervention sur la réinsertion urbaine de la ligne des forts qui défendait les fortifications de Paris. Des quartiers se transforment, un bouleversement culturel mobilise les villes de banlieues qui se dotent d'une association, mais surtout les privilèges attribués aux villes nouvelles sont abolis. Mais, comme pour la mission Dubedout, les moyens ne suivent que les

soubresauts des quartiers en déshérence. L'ensemble des missions qui s'occupent des divers aspects des quartiers difficiles sera regroupé au sein de la Délégation Interministérielle à la Ville en 1988.

Tous les efforts portent sur la rénovation urbaine des quartiers dits sensibles. La politique est à la solidarité, celle-ci année budgétaire après année budgétaire, augmente les aides jusqu'à la mise en place de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). Les processus de financement s'élaborent, les mécanismes de rénovation se perfectionnent, on parle d'urbanisme, mais les projets qui cherchent à casser l'exclusion par une meilleure intégration urbaine restent exceptionnels !

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 introduit une plus grande solidarité, une notion préalable de développement durable et cherche à faire évoluer les notions de « zone » et de « densité ».

Tout est prêt pour une grande évolution des manières d'aménager la ville. C'est à propos de Paris que se noue le processus. Les incohérences d'une gouvernance éclatée sont amplifiées par les lois de décentralisation et particulièrement en région parisienne. Un consensus politique se dessine pour imaginer un fonctionnement territorial plus efficace. Les idées partent des clochers, ceux des intercommunalités actives pensent des ensembles administratifs tels des pétales qui équilibrent Paris, ceux des départements ou de la région visent un transfert de compétences.

Le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU, sous la responsabilité du préfet honoraire Joël Thoraval, publie en 2008 un rapport : « Pour une gouvernance rénovée du Programme National de Rénovation Urbaine, renforcer la coopération intercommunale en Ile-de-France ». Ce rapport souligne la paralysie des institutions en ce qui concerne la rénovation de l'urbanisme des quartiers sensibles de l'agglomération parisienne.

A Rio en 1992 au cours de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, on parle peu de la ville. Mais le protocole de Kyoto, en application depuis 2005, s'impose à la ville dans la lutte contre le changement climatique.

Le Président de la République lance l'idée d'un Grand Paris, lors de sa campagne électorale en 2007, puis lors de l'inauguration de la Cité de l'Architecture en 2008. Le processus qu'il met en place renoue avec une logique d'aménagement : le projet d'abord, la gouvernance et les institutions ensuite. Il lance l'idée d'études simultanées sur la ville aménagée dans le contexte de l'après-Kyoto et « Le Grand Pari de l'agglomération parisienne » qu'il confie à 10 équipes conduites par des architectes de réputation internationale ayant des compétences en urbanisme. On connaît suffisamment le génie créateur des architectes pour envisager une réponse mégalomaniaque au problème qui leur est posé.

C'est là que les choses ont changé. Pas de villes idéales, satellites ou nouvelles qui vont concentrer, en un seul lieu, les solutions qui n'ont pu être mises en œuvre dans la ville complexe. Les équipes qui sont constituées rassemblent plus de 500 spécialistes pluridisciplinaires. Leurs réponses sont en rupture avec la ville fonctionnelle et ses zonings qu'ils dénoncent : la ville se reconstruit sur elle-même, des réserves foncières sont révélées, plus d'extension sur des terres agricoles qui deviennent nécessaires à l'alimentation de proximité, pas de rocades, pénétrantes ou autoroutes qui encombrant la périphérie des villes mais une alternative, un maillage de transports urbains, une ville plus solidaire qui se développe sans laisser de quartiers dans l'ombre, une ville éco-responsable qui pousse ses habitants à un comportement plus citoyen.

Une vision d'ensemble qui traite des grands thèmes comme les vallées de la Seine. Un autre regard qui curieusement mêle les points de vue de ces dix équipes. Elles se constituent en Atelier International du Grand Paris. Leurs projets entraînent inéluctablement une loi, une autre

gouvernance et bien sûr un lieu des échanges de savoir faire. Les instances élues de la région, des départements et de la plupart des communes sont conscientes du problème. Un large consensus s'installe pour permettre la mutation de la ville dans des conditions démocratiques. Une étape qui ouvre des perspectives sur ce long chemin qui mène à un objectif qui m'est cher « la ville de droit » c'est-à-dire la ville au développement soutenable.

Michel Cantal Dupart

[1] La question reste posée, elle l'a été en 1983 par François Mitterrand et de nouveau en 2007 par Nicolas Sarkozy, entre-temps, les maires ont fait l'expérience d'une décentralisation dont ils perçoivent les limites.

Lire également dans l'encyclopédie

- Marc [Wiel](#), *[Mobilités, planification et gouvernance urbaine, dans la perspective du développement durable](#)*, n°71
- Jean [Dellus](#), *[Le SDAU de la région parisienne et le développement durable](#)*, n° 94{}
- Vincent [Renard](#), *[Le développement durable du grand Paris : un long point de suspension](#)*, n°108