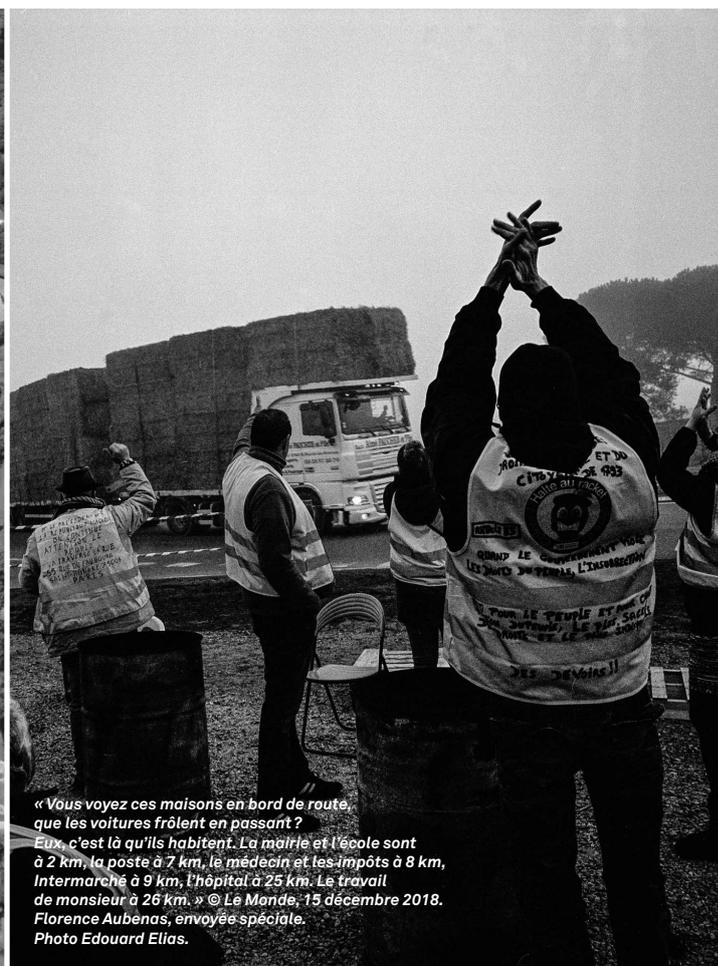


# DU PRÉ CARRÉ AUX RONDS-POINTS HISTOIRE ET CULTURES DE L'AMÉNAGEMENT

SYNTHÈSE DU CYCLE DE CONFÉRENCES



DÉCEMBRE 2020

30.19.03



institutparisregion.fr



école nationale  
supérieure  
d'architecture  
de paris-belleville



**Un cycle de conférences proposé par l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville, L'Institut Paris Region et le comité d'histoire du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.**

- Les premiers pas de l'aménagement (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles) – Cartographies (13-11-2019)
- Le siècle de l'industrie – Réseaux, infrastructures et mobilités (18-12-2019)
- Le premier XX<sup>e</sup> siècle – Métropolisations et aménagement régional (12-02-2020)
- Les « trente glorieuses » – Le planisme et ses marges (11-03-2020)
- Les nouvelles voies de l'aménagement (22-05-2020)

**Retrouvez les ressources documentaires (podcast, diaporamas, bibliographie, etc.) sur le site de L'Institut Paris Region:**

<https://www.institutparisregion.fr/amenagement-et-territoires/histoire-et-cultures-de-lamenagement.html>

Directeur général : Fouad AWADA

Synthèse dirigée et textes rassemblés par le comité scientifique du cycle de conférences : Jean ATTALI, professeur émérite à l'ENSA Paris-Malaquais, Marc DESPORTES, membre du Comité d'histoire, Brigitte GUIGOU, chargée de mission à L'Institut Paris Region, Patrick HENRY, professeur à l'ÉNSA de Paris-Belleville et Corinne JAQUAND, maître de conférences à l'ÉNSA de Paris-Belleville.

N° d'ordonnancement : 30.19.03

# DU PRÉ CARRÉ AUX RONDS POINTS HISTOIRE ET CULTURES DE L'AMÉNAGEMENT

Lors de la récente crise sociale des gilets jaunes, une politique publique a souvent été incriminée : l'aménagement du territoire. C'est à lui que l'on a imputé tout à la fois la périurbanisation, le tout-automobile, la décomposition des liens sociaux... Mais en quoi l'aménagement du territoire consiste-t-il ? En quoi diffère-t-il de l'urbanisme ou de l'équipement ?

L'aménagement à l'échelle du territoire est souvent compris comme une sorte de « géographie volontaire » qui disposerait des établissements humains, des activités économiques, des infrastructures avec en arrière-plan le territoire national. Cette politique a prévalu en France jusqu'à la fin des années 1970 : pour quelles raisons ? Et à quoi a-t-elle laissé place depuis quarante ans ?

L'approche historique, étirée au long de quelques trois siècles et demi – depuis l'âge classique jusqu'à aujourd'hui – s'attachera aux dynamiques du territoire, à la transformation des réseaux et des grandes aires urbanisées, au jeu existant entre politiques publiques et évolutions concrètes.

L'histoire interroge le présent. Pour chaque période historique, le séminaire proposera deux contrepoints : un exposé sur les « cultures de l'aménagement » et une intervention de L'Institut Paris Region sur les enjeux actuels de la Région Île-de-France.



# SOMMAIRE

## ÉDITORIAL INSTITUTIONNEL

TROIS APPROCHES POUR PENSER L'AMÉNAGEMENT .....	p. 7
---	------

## ÉDITORIAL DU COMITÉ SCIENTIFIQUE

DU PRÉ CARRÉ AUX RONDS-POINTS .....	p. 8
-------------------------------------	------

## SÉANCE 1

### LES PREMIERS PAS DE L'AMÉNAGEMENT (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> SIÈCLES) CARTOGRAPHIES

L'aménagement au XVII <sup>e</sup> et au XVIII <sup>e</sup> siècles .....	p. 10
Principes d'aménagement et représentations cartographiques .....	p. 12
Le mode d'occupation du sol (Mos) .....	p. 14

## SÉANCE 2

### LE SIÈCLE DE L'INDUSTRIE. RÉSEAUX, INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS

Le siècle de l'industrie .....	p. 16
Formation(s) urbaine(s) autour des canaux parisiens .....	p. 19
De l'autoroute à l'avenue : réinventer la ville .....	p. 22

## SÉANCE 3

### LE PREMIER XX<sup>e</sup> SIÈCLE. MÉTROPOLISATIONS ET AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

L'entre-deux-guerres et la naissance de l'aménagement régional .....	p. 24
La théorie du plan Prost .....	p. 26
Le Schéma Directeur Île-de France 2030 (SDRIF) : le temps des transitions .....	p. 28

## SÉANCE 4

### LES « TRENTE GLORIEUSES ». LE PLANISME ET SES MARGES

L'aménagement du territoire au cours des Trente glorieuses .....	p. 30
Architecture urbaine <i>versus</i> planification. L'apport de l'« école italienne » (1950-1980) .....	p. 32
Les villes des franges de l'agglomération parisienne saisies par la planification .....	p. 34

## SÉANCE 5

### LES NOUVELLES VOIES DE L'AMÉNAGEMENT

De l'aménagement du territoire à l'aménagement des territoires .....	p. 36
Développement durable, métabolisme urbain, économie circulaire : la montée en puissance des enjeux environnementaux ? .....	p. 38
L'économie circulaire dans les territoires franciliens .....	p. 40



## TROIS APPROCHES POUR PENSER L'AMÉNAGEMENT

Alors que l'urgence climatique exige des changements en profondeur, il paraît plus que jamais nécessaire de penser l'aménagement dont la dimension sociétale et environnementale est avérée. C'est pour croiser les approches, multiplier les points de vue, enrichir le débat que nos trois institutions ont formé le projet d'un séminaire dédié à l'aménagement, cette activité qui mobilise de nombreux savoir-faire, métiers, champs disciplinaires, depuis l'échelle du quartier jusqu'à celle du grand territoire national et régional.

Le Comité d'histoire des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires apporte un éclairage historique. Rappelons que ce comité a pour mission de promouvoir une analyse historique des politiques publiques menées notamment dans le domaine de la ville, de l'urbanisme et de l'aménagement mais aussi dans celui de l'environnement et du développement durable. Il est en étroite contact avec le monde universitaire et les historiens travaillant sur ces thèmes.

L'École nationale supérieure d'architecture Paris-Belleville a pour mission principale d'assurer l'enseignement de l'architecture et notamment celui du projet architectural et urbain. Un dialogue permanent entre enseignement et recherche y est maintenu avec pour objet la connaissance de l'espace de l'architecture et de la ville, considéré dans son rapport aux organisations sociales et à travers ses modes de production. De fait, l'aménagement constitue un thème important pour l'école, ses enseignants et ses étudiants.

L'Institut Paris Region a pour mission essentielle de réaliser des études et travaux nécessaires à la prise de décision de la Région Île-de-France et de ses partenaires. De l'échelon local à celui des grandes métropoles, il intervient dans de nombreux domaines tels que l'urbanisme, les transports et la mobilité, l'environnement, l'économie et les questions de société. Acteur majeur dans l'histoire et l'actualité de la planification de la région capitale, l'Institut est aussi une grande agence régionale d'urbanisme et de l'environnement, qui offre une expertise pluridisciplinaire unique sur les problématiques de développement des territoires.

Le thème retenu pour cette première année de séminaire a été l'aménagement du territoire. L'actualité a conduit à retenir ce thème. En effet, lors de la crise des gilets jaunes, une politique publique a été souvent incriminée : l'aménagement du territoire. C'est à l'aménagement du territoire que l'on a imputé tout à la fois la périurbanisation, le tout-automobile, la décomposition des liens sociaux... Mais en quoi l'aménagement du territoire consiste-t-il ? Telle a été la question posée lors de ce séminaire.

Les contributions réunies dans la présente publication exposent les réponses qui ont été faites lors des cinq séances de l'année universitaire 2019-2020. Au nom des trois institutions que nous représentons, nous remercions leurs auteurs ainsi que les membres du comité scientifique qui a conçu et organisé l'ensemble des séances.

**Fouad Awada**, directeur général de L'Institut Paris Region  
**François Brouat**, directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville  
**Patrick Février**, Secrétaire-délégué du Comité d'histoire des ministères  
de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

## **DU PRÉ CARRÉ AUX RONDS-POINTS**

Le séminaire « Histoire et cultures de l'aménagement » est né d'une initiative conjointe d'enseignants-chercheurs de l'ensa de Paris-Belleville, d'experts de l'Institut Paris Region et de membres du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Cette coopération démontre à la fois l'intérêt du dialogue et la possible convergence de vues entre le monde universitaire, le monde des professions de l'urbanisme et de l'aménagement et celui de la fonction publique de l'État. Elle témoigne de la grande fertilité du croisement réciproque de nos cultures institutionnelles et professionnelles.

Le motif initial du programme de cette première session de séminaire fut donné par la crise des Gilets jaunes, qui débuta pendant l'automne 2018, et connut ses manifestations les plus emblématiques à travers l'occupation des ronds-points routiers dans toute la France. Cette crise fut à bien des égards l'expression d'une révolte populaire qui mettait en cause des formes de l'aménagement du territoire, héritées d'une politique de planification vieille de plusieurs décennies. Ce fut aussi le point de départ d'une réflexion qui tentait d'interpréter la crise sociale à l'aune d'une politique conduite de longue date par l'État et ancrée dans une législation, une tradition administrative, des opérations de grande ampleur, des réseaux, des techniques.

L'histoire de l'aménagement en France, depuis l'Ancien Régime jusqu'à la V<sup>e</sup> République a fourni le fil rouge permettant de reconnaître, à travers le prisme d'une approche multidisciplinaire, à la fois les héritages et les prospects d'une gestion des territoires, confrontés aujourd'hui au développement des collectivités régionales et locales et aux impératifs de la transition écologique.

Le séminaire a adopté une méthode robuste : cinq séances réparties dans l'année, chacune organisée autour de trois exposés : le premier, essentiellement historique, garant d'une vision dans le long terme ; le second, issu de la recherche académique en architecture, urbanisme et paysage ; le troisième, exemplifiant les multiples missions d'observation et d'enquête, de production documentaire, de formation, d'assistance opérationnelle, assumées par les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement. L'ensemble des interventions diffère par le sujet, la méthode, et l'approche mais apporte des éclairages complémentaires sur l'histoire et les cultures de l'aménagement.

### **Que peut-on, sans volonté d'exhaustivité, en retenir ?**

Nous rappellerons d'abord que l'aménagement du territoire est ici conçu comme une action publique d'ensemble, volontaire et globale. Celle-ci se déploie dans un espace politique et administratif sur lequel s'exerce une autorité publique légitime. Jusqu'au début des années 1980 cette autorité est celle de l'État, même si se développe au XIX<sup>e</sup> siècle le cadre d'une économie mixte qui jouera par la suite un rôle important. L'aménagement du territoire s'appuie sur l'histoire longue, sur des projets ambitieux réalisés au cours du XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle à l'échelle du territoire national, mais il se construit à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Il accompagne la révolution industrielle par des innovations techniques qui jouent un rôle décisif mais non suffisant, et qui s'adosent à des changements dans les rapports de production, les rapports sociaux, les modes de vie, les valeurs. Au cours des trente glorieuses, cette politique publique originale s'affirme autour de la prospective et de la DATAR comme une des solutions pour encadrer, organiser et répartir de façon solidaire, équitable et rationnelle, les activités et les hommes, dans le cadre d'une économie planifiée.

### **L'intérêt d'une « entrée » par l'aménagement du territoire d'échelle nationale pour comprendre l'urbanisme d'échelle urbaine**

L'approche historique met en évidence le rôle des réseaux de transports et de communication dans la modernisation du territoire. Au XIX<sup>e</sup> siècle le développement du chemin de fer bouleverse territoires et modes de vie, au début du XX<sup>e</sup> le réseau routier au service de l'automobile transforme la France. Tous deux introduisent une dynamique telle que rien ne leur résiste, puis ils entrent en crise et se transforment : le réseau ferré au début du XX<sup>e</sup> sous l'effet de la concurrence de l'automobile, l'automobile récemment sous l'effet de la saturation et des problématiques environnementales. Parallèlement au modèle du « réseau » arborescent celui de la grille, *via* la création d'équipements maillant le territoire, se diffuse. Ces deux modèles in-

flueront sur l'urbanisation des villes. L'urbanisme prend corps dans cette période de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle au travers d'une modalité originale d'extension urbaine d'aménagement : l'haussmannisation. Celle-ci emprunte aux techniques d'organisation et aux doctrines de l'aménagement du territoire : viabilisation via une voirie moderne et la construction de réseaux (transport, eau, assainissement, énergie), création du chemin de fer métropolitain au début du XX<sup>e</sup>, équipements, embellissement, forte intervention des pouvoirs publics et recours à l'emprunt, primauté des flux circulatoires... Ainsi l'aménagement urbain tend à s'inspirer du modèle territorial.

### **La naissance tardive de l'aménagement régional et les tensions de la planification dans la région capitale**

Mais l'haussmannisation laisse pendantes deux questions : le logement des ouvriers et les relations ville/ périphérie. Dans la capitale et les grandes villes, la « question sociale » s'aggrave. Il faudra pourtant attendre le début du XX<sup>e</sup> siècle pour que soit posée la question métropolitaine et des banlieues qui accueillent une part croissante de l'exode rural et de la croissance démographique. Le projet du PARP présenté en 1934, qui s'étend dans un rayon de 35 km autour du centre de Paris, concrétise en France l'aménagement régional et son inscription à l'agenda politique.

Depuis près d'un siècle l'aménagement régional et la planification ont joué un rôle majeur dans le développement de la région capitale. Pourtant si certains des choix du planificateur ont eu des effets structurants pour un développement spatial multipolaire, comme la création des villes nouvelles et la construction du RER (SDAU de 1965), d'autres ne se sont pas concrétisés. Ainsi le PADOG (1960), qui prévoyait que les villes petites et moyennes des franges franciliennes accueillent les industries les plus polluantes avec leurs salariés pour atteindre entre 150 000 et 200 000 habitants, n'a pas été mis en œuvre.

Plusieurs interventions du séminaire invitent à revisiter les démarches de planification sans gommer leurs paradoxes. Elles mettent en lumière, indépendamment de la pertinence des choix prospectifs des documents de planification, l'importance des politiques publiques (logement, transport, environnement...) qui accompagnent leur mise en œuvre.

### **Montée en puissance des enjeux environnementaux ?**

Des mouvements majeurs interviennent depuis la fin des années 1970 : un rôle croissant donné aux collectivités locales, un désengagement relatif de l'État dans l'aménagement du territoire, des prérogatives accrues de l'Union européenne et la montée en puissance des valeurs du développement durable qui suscite, comme l'a montré l'épisode des gilets jaunes évoqué précédemment, réactions et controverses. La dernière conférence du séminaire propose ainsi une lecture historique et quantitative éclairante de la relation ville-campagne à l'aune du métabolisme urbain et souligne l'échec de l'environnementalisation de l'urbanisme/ planification. Même si nombre de dispositifs tentent d'enrayer la dégradation de la biosphère – notamment l'économie circulaire qui fait l'objet d'un engouement croissant dans les territoires franciliens, ces initiatives ne sont pas suffisantes pour transformer en profondeur le régime socio-écologique actuel. Ces analyses, et les pistes d'action qui les accompagnent, interpellent la pensée aménagiste et son renouvellement en écho à l'actualité de la création d'un haut-commissariat au plan.

En écho à ces questions, l'objet du cycle de conférences 2020/2021 s'intitule « Crises, résiliences, basculements. Histoire et cultures de l'aménagement (II) ». Dans ce prochain cycle notre hypothèse centrale sera celle d'une extension de l'aménagement aux grandes fonctions des politiques publiques en matière de santé, d'environnement, de transition écologique.

Nous remercions enfin les intervenants, venus des trois institutions qui portent ce projet, ainsi que le public, étudiants, auditeurs indépendants et issus du monde professionnel de l'aménagement et de l'urbanisme. Tous ont largement contribué à la qualité du dialogue et des débats et apporté la preuve de l'intérêt et de l'actualité de cet échange transversal.

**Jean Attali**, *philosophe, professeur émérite, ENSA Paris-Malaquais,*

**Marc Desportes**, *ingénieur-urbaniste et historien, membre du Comité d'histoire,*

**Brigitte Guigou**, *sociologue urbaniste, chargée de mission partenariat recherche à l'Institut Paris Region,*

**Patrick Henry**, *architecte et urbaniste, professeur de théorie et pratiques de la conception architecturale et urbaine (TPCAU) à l'école nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville.*

*Il y dirige le diplôme de spécialisation en urbanisme (DSA architecture des territoires),*

**Corinne Jaquand**, *architecte et urbaniste, maître de conférences à l'école nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville, chercheuse à l'IPRAUS.*

## SÉANCE 1

# LES PREMIERS PAS DE L'AMÉNAGEMENT (XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> SIÈCLES) CARTOGRAPHIES

Mercredi 13 novembre 2019 à l'ENSA Paris-Belleville

Le cycle de conférences prend son départ au XVII<sup>e</sup> siècle. Le Grand Siècle voit le raffermissement de l'État, la stabilisation des frontières et la réalisation d'ouvrages conçus à l'échelle du territoire, tels que les fortifications et les canaux. Le siècle suivant, celui des Lumières, voit la réalisation des routes – où circulent les hommes, les biens et les idées –, ainsi que l'embellissement des villes, terme qui recouvre une dimension fonctionnelle.

Les projets correspondants sont conçus alors que la Carte de France est en cours de tracé. Cette remarque conduit à s'intéresser au rôle des cartes, thème majeur de la culture de l'aménagement, abordé en seconde partie de la séance.

Enfin, la troisième partie est consacrée à l'actualité de la cartographie en Île-de-France.

## L'aménagement au XVII<sup>e</sup> et au XVIII<sup>e</sup> siècles

**Marc Desportes**, *ingénieur-urbaniste et historien, membre du Comité d'histoire*

Au cours du XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, d'importants projets sont réalisés, dont l'ampleur dépasse l'échelle locale et tend à conforter le territoire.

Au début du XVII<sup>e</sup> siècle, l'espace français est encore morcelé en pays distincts, chacun ayant ses propres coutumes, et ce morcellement est renforcé par l'absence de transports. Mais ce serait commettre un anachronisme que de supposer que le pouvoir se donne pour but d'unifier le territoire. Les premiers actes d'aménagement qui ont une portée territoriale obéissent plutôt à des motivations propres, partielles en un sens, même s'ils ont un effet d'unification. Trois chantiers sont remarquables : les canaux, les fortifications et un chantier de nature intellectuelle, la cartographie.

À l'époque préindustrielle, l'eau joue un rôle primordial dans le domaine des transports. Dès la fin du Moyen Âge quelques rivières avaient été canalisées puis, au XVI<sup>e</sup>, les premiers canaux latéraux avec écluses sont réalisés. Deux ouvrages majeurs sont entrepris au cours du grand siècle, le canal de Briare, qui relie la Loire à la Seine, et le canal du Midi, qui relie deux mers, la Méditerranée et l'océan atlantique. Ce sont tous deux des canaux à points



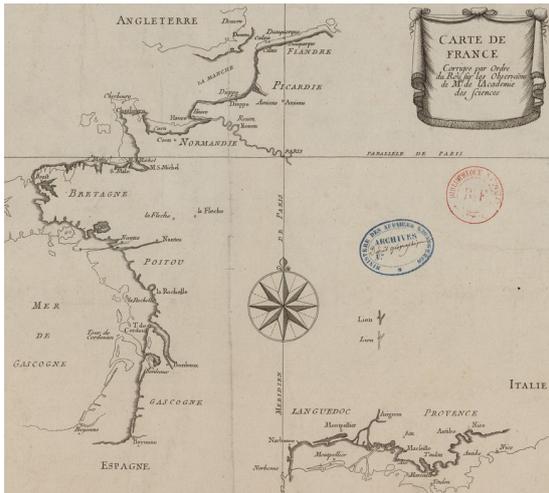
**Plan de la ville, cité et citadelle d'Arras, capitale du comté d'Artois publié en 1790.**

Source : Bibliothèque nationale de France, GED 4266.

de partage, c'est-à-dire qui relie deux bassins versants différents, ce qui exige de capter des eaux pour alimenter le système d'écluses et permettre le passage du point haut séparant les bassins.

Depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, la défense d'un État repose sur l'établissement de places fortes, ce qui oblige les armées à pratiquer une guerre de sièges. D'où un art, celui des fortifications, né en Italie. À la suite de longues guerres avec l'Espagne qui possède les Pays-Bas, la frontière nord du royaume se stabilise. Il faut la sécuriser. Un ingénieur va s'y illustrer, Vauban. Celui-ci propose au roi une organisation sur deux rangs composés de 26 places et de deux forts, s'appuyant mutuellement. Ce principe sera étendu à tout le royaume pour former la « ceinture de fer ».

Aux cartes, le pouvoir royal porte un vif intérêt, pour des motifs à la fois militaire, civil (servir à des fins d'enquêtes administratives) et patrimonial (représenter l'étendue du territoire). L'Académie des sciences qui vient d'être fondée en 1666 se voit confier la mission de lever la carte du royaume. Après des travaux liminaires importants, une méthode est arrêtée: établir un châssis de grands triangles couvrant le territoire, sur la base duquel des cartes plus détaillées seront levées.



**Carte de France corrigée par ordre du Roy sur les observations de Messieurs de l'Académie des Sciences publiée en 1693.**

Source : Bibliothèque nationale de France, GE DD 2987 577.

L'art des fortifications, l'architecture hydraulique et la cartographie contribuent aux techniques de terrassement, de tracés géométriques et de maîtrise des eaux, qui contribuent elles-mêmes à cet art représentatif du grand siècle, celui des jardins.

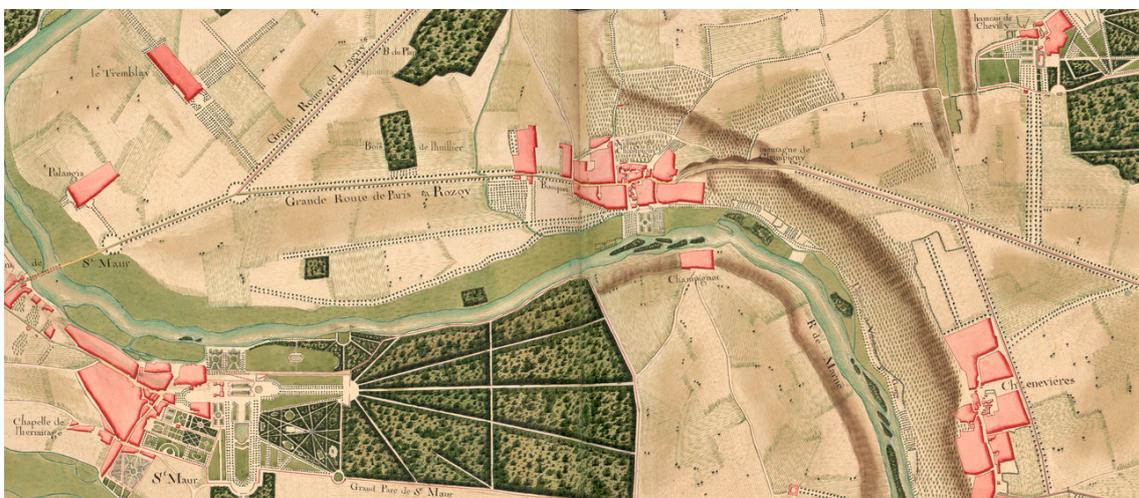
Le siècle des Lumières qui succède au grand siècle est d'abord le siècle de la route. Si la politique rou-

tière remonte en France au XV<sup>e</sup> siècle, c'est bien au cours de cette période que des moyens exceptionnels sont mis à sa disposition. D'un réseau quasi inexistant, fait la plupart du temps de chemins de terre au tracé fluctuant (les routes pavées sont rares), on passe à un ensemble hiérarchisé de routes empierrées, qui atteint à la fin du siècle une longueur de plus de 26 000 km, desservant depuis Paris les capitales des généralités et les extrémités du royaume. Le succès de cette politique repose sur un important héritage et sur des novations.

L'héritage consiste en de nombreuses dispositions techniques existantes, portant sur la largeur des voies, leurs tracés, les matériaux. Un usage féodal est également maintenu, la corvée, qui oblige les sujets taillables à fournir des journées de travail. Enfin, sur le modèle du corps des ingénieurs des manufactures, un corps d'ingénieur est créé en 1713, le corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

Les novations portent sur une organisation originale avec d'une part l'assemblée des ponts et chaussées qui coordonne l'ensemble des travaux, et un bureau des dessinateurs qui a pour mission de collecter les mémoires techniques dressés par les ingénieurs sur le terrain afin de les mettre au propre et de les contrôler. A cette mission s'ajoutera une mission pédagogique qui fera du bureau une école d'ingénieurs.

L'innovation porte également sur la construction des ponts et l'embellissement des villes. L'embellissement des villes ne correspond pas à une approche uniquement esthétique, ce que pourrait laisser entendre le terme, qui consisterait à réaliser des places royales. Le terme recouvre également des préoccupations pratiques et fonction-



**La grande route de Paris en Champagne (1743-1763).**

Source : Atlas Trudaine, Volume II, Méruault de Villeron, GE CC-322 (II, RES).

nelles. La première préoccupation des édiles est d'assurer la circulation. D'où l'effort soutenu pour assurer le redressement des voies et la traversée des villes par les grandes routes. Les embellissements concernent également la réalisation d'équipements tels que fontaines, halles, casernes. D'un point de vue territorial, le niveau supérieur de la trame urbaine s'en trouve renforcé.

Forts des succès obtenus en matière de canaux au cours du siècle précédent, les projets se multiplient au cours de la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Par la suite, le pouvoir royal tente de reprendre en main la situation. On tend à considérer les canaux non plus comme des éléments isolés, reliant un point à un autre, mais dans leur ensemble en se référant à la notion de système.

Les travaux de cartographie se poursuivent. En 1744, la carte de la triangulation du territoire est livrée. C'est à partir de cette trame que le roi ordonne la levée de la carte de France à une échelle du 1/86 400<sup>e</sup>.

Avec la carte de France, une représentation exacte du territoire est enfin disponible. Cette carte – dont l'absence au XVII<sup>e</sup> siècle n'avait pas empêché la réalisation des importants ouvrages mentionnés –, aura un rôle primordial. Pour l'organisation des infrastructures car la carte permet de penser en termes de plan général et de système, ce qui préfigure la notion de réseau si importante au siècle suivant. Mais aussi pour l'organisation territoriale, avec la création des départements lors de la Révolution.

## Principes d'aménagement et représentations cartographiques

**Jean Attali**, *philosophe, professeur émérite, ENSA Paris-Malaquais,*

« Une métropole socialement intégrée est une métropole sans barrières physiques, monétaires ou imaginaires qui la compartimentent; une métropole sans enclaves, poreuse, perméable, isotrope. L'isotropie, figure par excellence de la démocratie, est la figure qui s'oppose à l'organisation pyramidale et hiérarchisée de la métropole radioconcentrique; localement, elle s'oppose aussi à la métropole multipolaire où chaque pôle peut générer sa propre périphérie. L'isotropie est évidemment un

état idéal auquel on peut tendre; elle n'agit pas de la même manière à toutes les échelles. »<sup>1</sup>

### La notion d'isotropie

L'idée défendue par Bernardo Secchi et Paola Viganò, au moment de la consultation du « Grand pari de l'agglomération parisienne » (2008) était de fonder leur projet sur une vision égalitaire et démocratique de l'aménagement. Dans leur proposition, les architectes milanais transposaient ce principe d'égalité au système de transport public, en préconisant la création d'une maille régulière de lignes de tramway. Celle-ci favoriserait une meilleure connectivité des territoires de la périphérie parisienne, en rupture avec une infrastructure existante qui hypertrophie le centre.



Extrait de « Le Grand Paris. Une ville poreuse et une métropole horizontale », Studio 13, Bernardo Secchi et Paola Viganò / Atelier du Grand Paris.

Source : <https://www.ateliergrandparis.fr/aigp/conseil/studio/StudioSysteme.pdf>

La notion d'isotropie est utilisée pour construire un modèle non hiérarchique de l'aménagement. Ce modèle est celui d'une structure spatiale qui idéalement assurerait les mêmes propriétés distributives (au sens d'une juste répartition des fonctions urbaines ou des points d'accès aux services urbains) à tout l'espace habité.

### Pourquoi cette notion d'isotropie n'est pas satisfaisante ?

Mais l'opposition entre isotropie et hiérarchie est biaisée. En effet, isotropie ne s'oppose pas à hiérarchie, mais à anisotropie. Et la hiérarchie s'oppose moins à l'isotropie qu'à la vicinalité, comme l'axe vertical des fonctions métropolitaines s'oppose à l'axe horizontal des relations de voisinage.

1. Secchi B., Viganò P. *La ville poreuse. Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*, Genève, MétisPresses, 2011, p. 22.



### **Isotropie / Anisotropie.**

Source : Jean Attali.

La notion d'anisotropie rétablit la consistance de l'analyse cartographique contre la figure idéalisée du projet. L'isotropie n'existe pas. La « ville poreuse » semble prise dans le chiasme de quatre notions entrecroisées et non pas dans la simple opposition du hiérarchique et de l'isotrope. Ce sont quatre notions – ou, si l'on préfère, deux couples de notions – qu'il faut opposer : hiérarchie et vicinalité ; isotropie et anisotropie. Le premier couple oppose la concentration des fonctions urbaines à leur juste distribution dans des espaces de proximité. Le second oppose les caractères plus ou moins polarisés ou directionnels de cette distribution, selon les conditions concrètes d'une géographie à la fois physique et sociale. L'exemple fréquemment donné de l'anisotropie dans l'espace est celui des systèmes de transport. La création d'une autoroute ou d'une ligne de métro modifie en profondeur la relation au temps de parcours et à la distance, mais de façon inégale : tout dépend de la distance à laquelle on se trouve par rapport à ladite autoroute ou à la ligne de métro.

La question posée au sujet de l'isotropie est celle de la distance à l'attracteur métropolitain, à sa fonction centralisatrice. Comment garantir une autonomie relative de la vie urbaine et/ou rurale qui soit moins dépendante de cette distance ?

### **La carte de la région : topographie et hydrographie ; habitation et paysage**

Ne vaudrait-il pas mieux tenter de comprendre l'anisotropie des territoires plutôt que de projeter sur eux le modèle idéal du réseau isotrope ? Cette question en enveloppe deux autres : la première est que l'isotropie appliquée à la pensée des territoires diffus a la valeur d'un projet, fût-il utopique, tandis que l'anisotropie risque de n'apparaître, dans un premier temps du moins, que comme trop complexe et de nature seulement descriptive. Description ou projet ? Comment articuler celui-ci à celle-là ? Ce qui conduit à cette autre question : que révèlent de la structure intime des villes et des ter-

ritoires la variabilité de leurs propriétés selon leurs structures géographiques, urbaines et paysagères, et selon leurs différents vecteurs de traversée ?

Quelles sont les conséquences de cette approche sur les modalités de la représentation ? Est-il préférable de montrer une structure isotrope, même virtuelle, interrompue ou altérée ? Ou bien ne vaut-il pas mieux inventer une écriture cartographique qui révélerait l'anisotropie, c'est-à-dire la réalité des directions, des orientations, des défauts de symétrie qui sont les témoins de la structure intime des territoires ? Le plateau de Saclay en offre un exemple privilégié : sa topographie, ses coteaux, leurs orientations plus ou moins propices (au-dessus de l'Yvette ; au-dessus de la Bièvre), la plaine agricole, l'hydrographie naturelle et artificielle, les bords du plateau, les occupations marginales par les aménagements universitaires récents, l'insertion difficile de la prochaine ligne de métro express... La géographie continue de rendre possible une compréhension du territoire – en largeur, en hauteur et en profondeur – qui reste la clé de toute pensée de l'aménagement.



**Plateau de Saclay : topographie, hydrographie, urbanisation et espaces ruraux.**

Source : Cartoviz, Institut Paris Region.

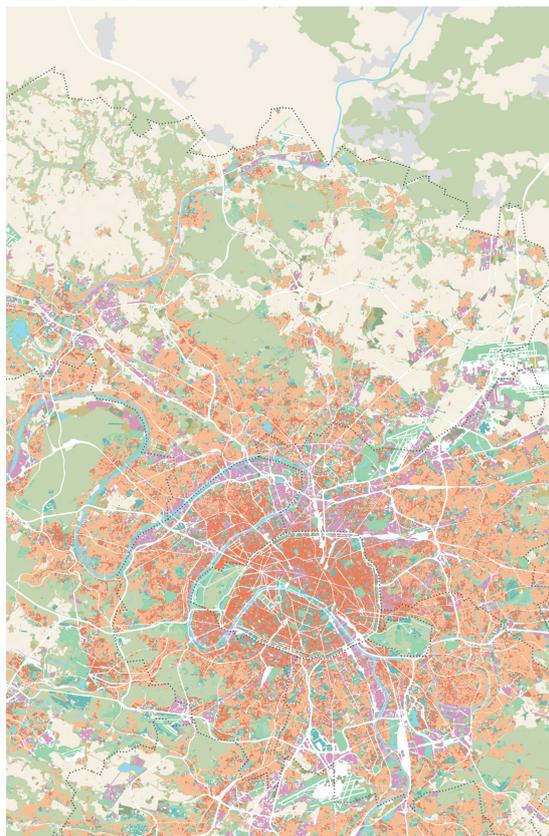
# Le mode d'occupation du sol (Mos)

**Muriel Adam**, *architecture urbaniste,*  
*Mission Planification, L'Institut Paris Region*

Le Mode d'occupation du sol est un inventaire cartographique numérique développé par l'Institut Paris Région. Il permet de mieux connaître et suivre l'évolution des territoires franciliens par l'identification de l'occupation du sol majoritaire vue du ciel. La première carte papier date de 1964 et comporte 13 postes de légendes. La version numérique débute en 1982, le millésime 2017 est sa neuvième édition. Chaque mise à jour est réalisée à partir d'une couverture photographique aérienne complète de l'Île-de-France couplée avec des sources d'informations complémentaires. Le niveau de détail à l'îlot offre une analyse d'une grande précision à l'échelle régionale mais aussi communale.

Le Mos est un outil visuel et pédagogique, il offre un support pour découvrir l'organisation spatiale d'un territoire. Sa première utilisation est la carte. 81 postes de légendes sont disponibles et s'emboîtent tels des « poupées russes » (11 postes, 24, 48 et 81). Ils permettent ainsi de préciser les structures et formes urbaines des espaces bâtis, les différents espaces ouverts, naturels, forestier ou agricoles, etc. Ces jeux d'emboîtement aident à s'affranchir des limites administratives et facilitent les exercices de comparaison et d'analyse. Cette connaissance des territoires partagée et objective est utile dans le dialogue avec les acteurs de l'aménagement, les élus mais également le grand public. La richesse des postes de légende permet de réaliser des fonds de plan simplifiés ou des cartes thématiques. Les données associées à chaque objet du Mos sont nombreuses et peuvent être croisées. Ainsi les données géographiques associées aux données statistiques relatives à la population ou aux mobilités par exemple, permettent de créer des cartes répondant aux divers besoins thématiques ou transversaux et de réaliser des portraits de territoire.

L'atout majeur du Mos est également sa périodicité. Il est réactualisé tous les 4/5 ans avec un effet rétroactif. Cette antériorité et sa précision à la fois thématique et géographique permettent d'appréhender les cycles d'aménagement et d'en comprendre leurs évolutions depuis 1982. Son utilisation dans différents documents de planifica-



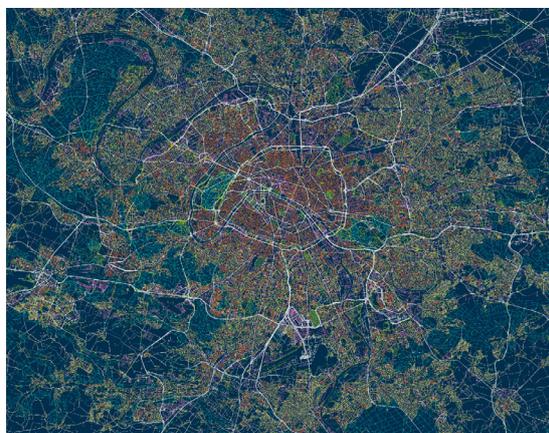
**Occupation du sol en Île-de-France (2017).**

Source : L'Institut Paris Région.

tion d'échelle régionale, territoriale (SCoT, PLUi) ou locale (PLU, carte communale) est une aide au suivi des enjeux et objectifs quantitatifs fixés.

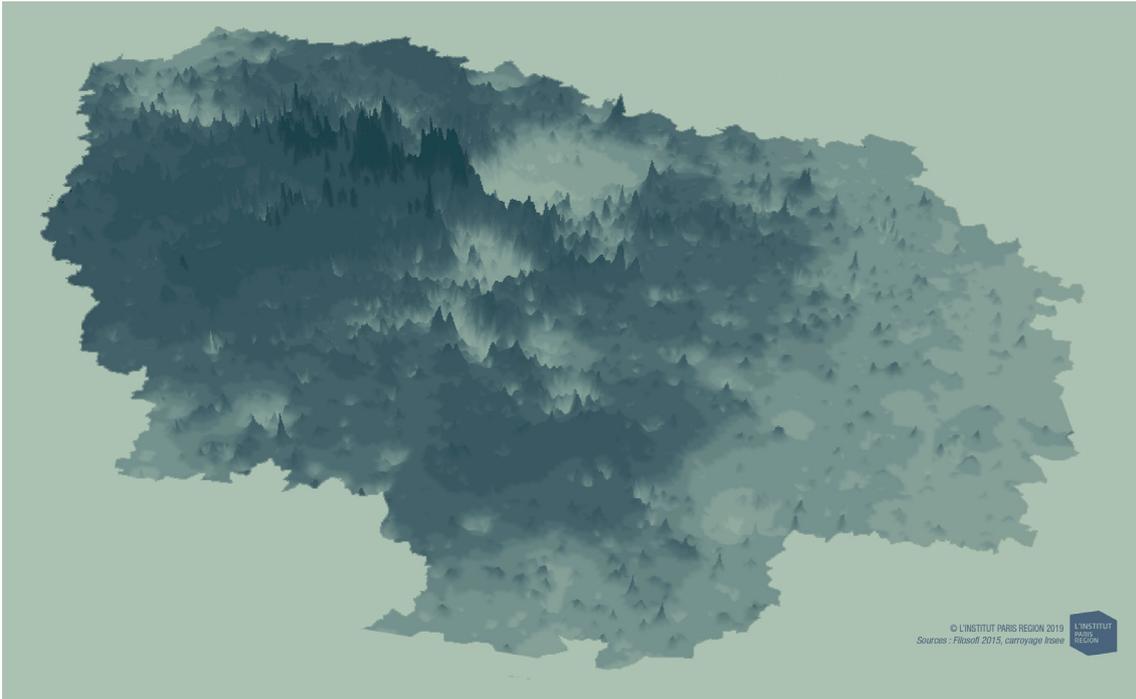
## Variations cartographiques

Les métiers de géomaticien et cartographe sont intimement liés et des travaux au sein de L'Institut sont fréquemment menés pour l'illustrer : les deux posters « Maillage routier, une autre occupation du sol » et « Pics et vallées des revenus » sont le résultat de croisements entre le Mos et des données statistiques.



**Maillage routier.**

Source : L'Institut Paris Région.



### Pics et vallées des revenus : le relief francilien.

Source : L'Institut Paris Région.

La carte du maillage routier propose les infrastructures en fonction des postes Mos qu'elles desservent. Il est frappant de constater combien la surface occupée par ces linéaires est importante. Cette carte offre également une lecture historique de ces tracés : forestiers, tracés pavillonnaires en raquette, etc.

Cette proposition, en relief et symbolique, croise les revenus des franciliens avec les données géographiques du Mos : les pics des hauts revenus et les vallées contrastent avec les revenus les plus bas.

### Les 4 chiffres du Mos 2017

Les résultats de la campagne 2017 du Mos s'inscrivent dans la continuité de la précédente campagne, qui amorçait déjà une baisse de la consommation des espaces naturels et forestiers. 590 ha de ces espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) ont disparu en moyenne chaque année contre 655 ha/an entre 2008 et 2012. Ce sont toujours les espaces agricoles qui sont les plus impactés. En miroir de cette consommation d'espaces NAF, l'urbanisation en extension se poursuit mais selon un rythme qui tend à ralentir. En parallèle de ces extensions, le processus de renouvellement continue sa progression.

Pour la 1<sup>re</sup> fois en Île-de-France, les nouveaux espaces d'habitat sont produits majoritairement en renouvellement urbain. Entre 2012 et 2017, 53 % se font en renouvellement contre 48 % sur la période précédente. Cette inversion est particulière-

ment importante dans les communes de la ceinture verte, particulièrement soumise à la pression foncière.

La production d'habitat collectif poursuit sa hausse avec 794 ha/an supplémentaires entre 2012 et 2017, elle est significative sur Paris et la petite couronne. 480 hectares dédiés aux parcs et jardins sont créés, le tiers de ces créations s'est réalisé en petite couronne, dans des territoires très denses.

L'analyse du Mos 2017 témoigne ainsi d'une utilisation plus raisonnée du territoire et d'un engagement des acteurs de l'aménagement vers un développement urbain raisonné et durable de l'Île-de-France.

### BIBLIOGRAPHIE

- « Mos 1982-2012. Du ciel à la carte. Volume 1 », Les Cahiers, n° 168, L'Institut Paris Region, décembre 2013.
- « Mos 1982-2012. De la carte au territoire. Volume 2 », Les Cahiers, n° 169, L'Institut Paris Region, juin 2014.
- Adam Muriel, Gobled Laurie, Cormier Thomas, « Comment le Mos vous aide à comprendre votre territoire », Note rapide, n° 812, L'Institut Paris Region, juillet 2019.
- Analyser, décider, planifier Comment le Mos vous aide à comprendre votre territoire, table ronde du 13 février 2019, L'Institut Paris Region.
- Adam Muriel, Gobled Laurie, Cormier Thomas, « Vers un développement urbain raisonné et durable », Note rapide, n° 797, L'Institut Paris Region, janvier 2019.
- Rubriques Urbanisme & transport, Planification, Cartes et données : analyse & débat, publications, podcasts, cartographies interactives, cartotheque. <https://www.institutparisregion.fr/mode-doccupation-du-sol-mos.html>

## SÉANCE 2

# LE SIÈCLE DE L'INDUSTRIE RÉSEAUX, INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS

Mercredi 18 décembre 2019 à l'ENSA Paris-Belleville

Le cycle de conférences continue avec le XIX<sup>e</sup> siècle, celui de l'industrialisation. La première partie de la séance est consacrée à une approche générale de l'aménagement qui, au cours de cette période, consiste essentiellement en la réalisation d'infrastructures et en la modernisation des grandes villes sous la modalité de l'haussmannisation. Réseau majeur, le chemin de fer participe au développement territorial, à l'essor économique et au changement des modes de vie. L'étude de son développement conduit à adopter une acception large du terme réseau, en un sens non seulement technique mais aussi sociétal.

Cette industrialisation s'accompagne d'un certain dynamisme urbain. La deuxième intervention l'illustrera en s'attachant aux relations entre une grande ville, Paris, et ses canaux, et à leur mode d'inscription dans le territoire du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle. Enfin, la troisième intervention est consacrée au changement de paradigme que l'on voit poindre autour des projets de transformation radicale d'infrastructures routières à l'étranger et, peut-être, bientôt en Île-de-France.

## Le siècle de l'industrie

**Marc Desportes**, *ingénieur-urbaniste et historien, membre du Comité d'histoire*

La révolution industrielle ne consiste pas en une suite de progrès technologiques mais en un ensemble de mutations affectant les techniques, l'organisation du travail, les rapports entre les classes sociales, les modes de vie et, ce qui nous intéresse ici, l'organisation territoriale. Au cours de cette période, l'acte d'aménagement majeur va consister en la réalisation du réseau ferré. De façon concomitante, les grandes villes vont être modernisées selon une modalité d'aménagement originale, l'haussmannisme.

Les premières décennies du siècle sont consacrées aux deux réseaux existants que sont les routes et les voies navigables. Pour les routes, le réseau est rationalisé, organisé selon le nouveau découpage en département et des novations techniques sont introduites, telles que le procédé McAdam qui se substitue à l'ancienne technique de l'empierrement. Tout au long de la période, le réseau routier va se densifier, assurant une desserte fine du territoire.

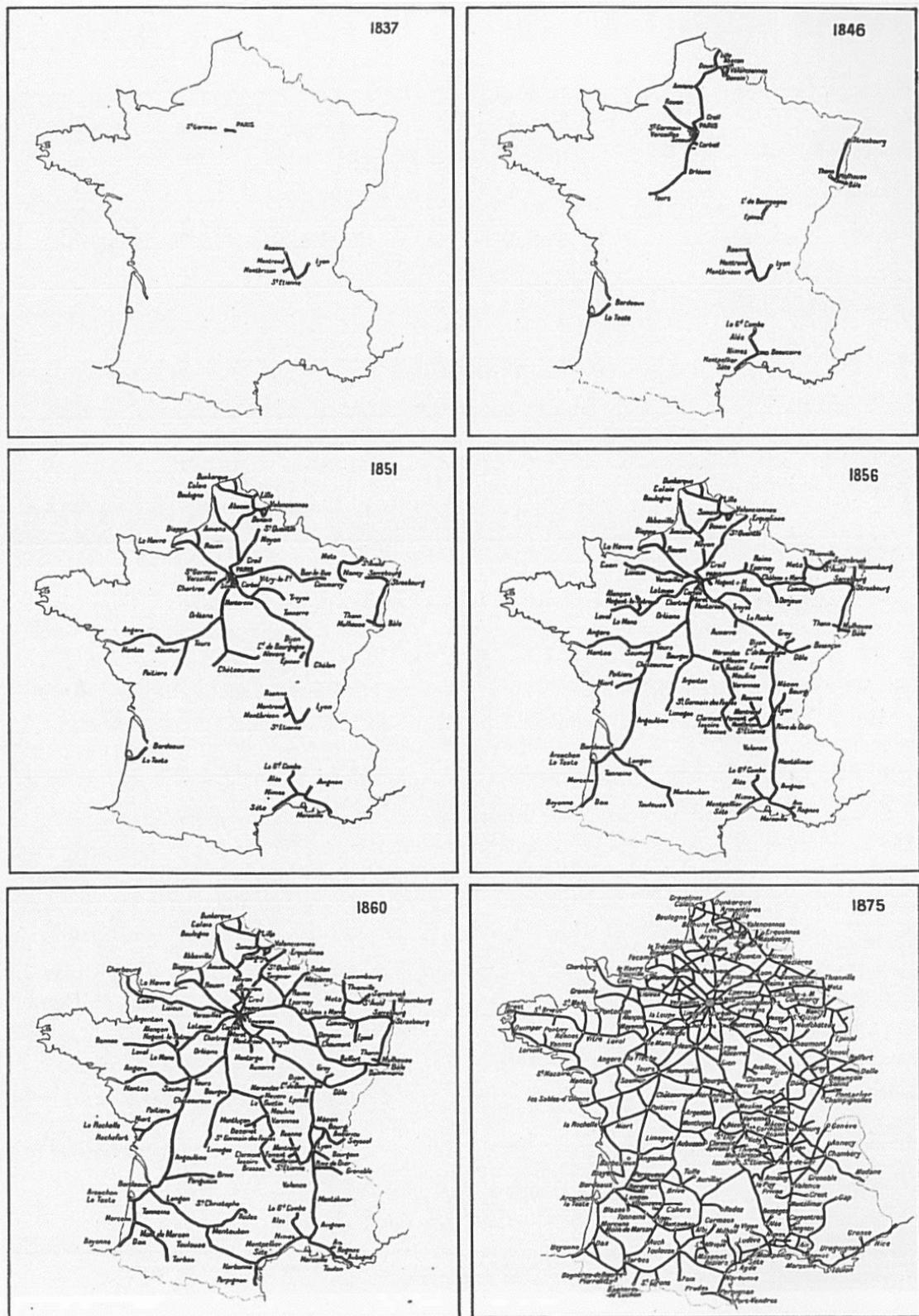
La voie d'eau fait également l'objet d'une attention renouvelée. Un plan de développement, visant à l'« achèvement de la navigation intérieure » est arrêté. Pour le financer, l'Administration fait appel

au secteur privé. Ce plan se soldera par un échec. Mais il aura permis d'esquisser le cadre d'une économie mixte qui jouera un rôle déterminant dans la construction du réseau ferroviaire.

À la suite de l'ouverture des premières lignes de chemin de fer au cours des années 1820 – qui ne sont au départ que des chemins de mines –, la France est prise d'une railway-mania. Des brochures sont publiées notamment par les saint-simoniens et de nombreux projets sont imaginés. Mais, devant les incertitudes techniques et économiques, on s'interroge sur les modalités : faut-il procéder par concession ? laisser faire des entreprises privées ? quel doit être le rôle de l'État ? Les tracés font l'objet d'âpres discussions. Au cours des années 1830 seules quelques lignes sont concédées, telles les lignes Paris-Saint-Germain et Strasbourg-Bâle. En 1842, une loi ferroviaire est enfin votée à l'instigation du sous-secrétaire d'État aux travaux publics, Alexis Legrand. Sept grands axes rayonnant autour de la capitale plus deux axes transversaux doivent être réalisés. C'est la fameuse étoile de Legrand qui symbolise le centralisme français. Les années qui suivent sont encore celles des tâtonnements. Cependant un réseau national se dessine. Ainsi, le baron Rothschild parvient à fédérer les acteurs intéressés par la liaison Paris-Lille et à emporter la concession, l'ouverture de la ligne ayant lieu en 1846. C'est sous Napoléon III que le chemin de fer connaît en France son véritable essor. Sous le contrôle du gouvernement, les grands réseaux se

forment, tel le réseau Paris-Lyon-Marseille ouvert en 1837. Les années 1860 constituent un seuil. Le réseau atteint sa maturité et les investissements comme le trafic marquent un léger tassement.

C'est un réseau structuré, géré par des grandes compagnies étroitement contrôlées par l'État. Il compte 16 000 km de ligne en 1869, alors qu'il n'en comptait que 4 000 en 1854 et 600 en 1842.



Le développement du réseau ferré en France au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.

Source : F. Caron, *Histoire des chemins de fer en France*, t. 1 fayard, 1997.

Au cours de cette période, le chemin de fer aura acquis une dynamique telle que rien ne lui résistera. Son développement repose sur un progrès technique continu, la formation de nouvelles organisations économiques, les compagnies, l'acculturation du public aux voyages et la formation d'une nouvelle organisation territoriale. Favorisant les flux, tant des matières des produits manufacturés que des personnes, le chemin de fer rompt l'isolement des centres de production et des centres urbains, caractéristique de l'ère proto-industrielle.

Au cours de cette période l'espace rural restera stable, ne connaissant pas d'exode même si son surplus alimente la sphère urbaine. Ce n'est qu'à partir des années 1860-1870 que sa population commencera à décroître.

De nouveaux espaces industriels voient le jour. Certaines implantations sont liées à la présence de ressources naturelles comme la houille dans le Pas-de-Calais ou le minerai de fer en Lorraine. À ces implantations correspondent souvent des cités ouvrières, assurant le logement des ouvriers et les quelques équipements nécessaires, parfois détachées de tout noyau préexistant. Le Creusot en est l'exemple. Certaines implantations s'expliquent par des facteurs historiques. C'est le cas de Lille. Sa place dans l'industrie textile s'explique notamment par une agriculture très productive qui permet à la population de dégager un temps de travail, un temps de travail valorisé par le système « marchand fabricant ». Cependant, la révolution industrielle impose une amplification par rapport à la situation antérieure. Roubaix et Tourcoing donnent l'exemple de deux bourgs ruraux qui deviennent d'importants centres industriels, la croissance urbaine passant par la croissance de faubourgs ouvriers à la périphérie des villes. Bien sûr des cas intermédiaires existent entre la cité ex nihilo et les faubourgs ouvriers comme le montre la création de la cité ouvrière de Mulhouse, d'esprit philanthropique.

Reste une forme de développement où urbanisation et industrie se conjuguent, sans que l'on puisse distinguer la cause et l'effet. C'est le cas de la très grande ville qui offre un vaste marché du travail, des logements, le plus souvent sordides, et des équipements. L'industrie se nourrit de la grande ville. En retour, bien sûr, la ville se nourrit de l'industrie comme elle se nourrit du commerce et des services.

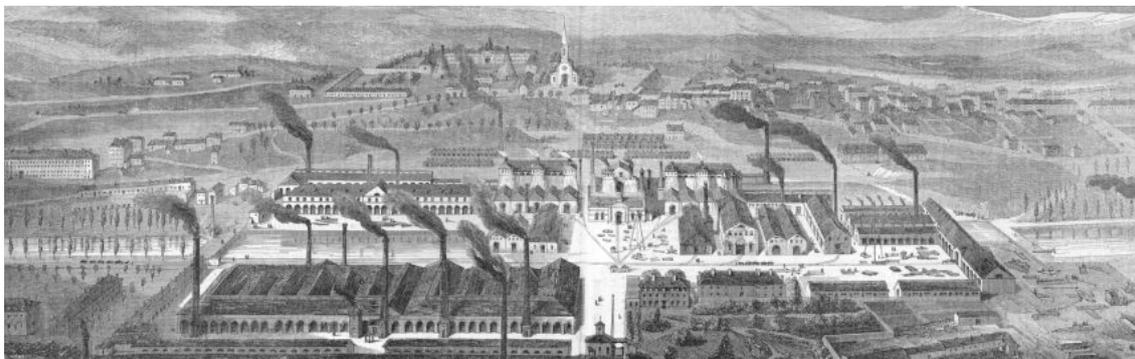
La modernisation des grandes villes s'impose. Elle va se faire sous une modalité originale, l'haussmannisme, expérimentée d'abord à Paris puis diffusée dans les grandes villes de province (Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux...). Structurellement, l'haussmannisme se caractérise notamment par une forte intervention de la puissance publique et la réalisation de réseaux : réseau d'eau, réseau d'assainissement, réseau de voirie. Par cette approche de l'espace urbain en termes de réseaux, l'aménagement urbain tend à s'inspirer de modèle territorial.



**Un des modes opératoires haussmannisme : la percée (boulevard Magenta).**

Source : P. Pinon, J. des Cars, *Paris-Hausmann*, Pavillon de l'Arsenal, 1991.

Mais le réseau n'est pas le seul concept opératoire pour l'aménagement. Celui de grille l'est également. C'est cette notion qui sous-tend l'effort d'équipement de l'espace urbain (création de mairies à Paris) comme de l'espace nationale (création de casernes), afin de créer un espace homogène si ce n'est égalitaire.



**Une cité industrielle : Le Creusot.**

Source : Laquarelle de Pierre Trémaux (1847).

# Formation(s) urbaine(s) autour des canaux parisiens

**Solenn Guével**, architecte, maître de conférences  
à l'ÉNSA de Paris-Belleville.

L'histoire interroge le présent : comment les questions sur l'aménagement des territoires d'aujourd'hui et de demain, traversés par les canaux parisiens, peuvent-elles trouver des pistes de réflexions dans l'histoire ?

En premier lieu, le rôle et la place tenus par les canaux parisiens, grands ouvrages à vocation industrielle, sont appréhendés à travers l'étude de la forme du paysage et du tissu rural et urbain, des projets, des acteurs privés et publics, des activités et des usages. Ceci permet de saisir, dans le temps, la complexité des processus de fabrication, de constitution et d'évolution de l'espace urbain à Paris, révélant, à l'échelle locale et territoriale, la pluralité des relations entre ville et canal au XIX<sup>e</sup> siècle.

De 1818 à 1833, les canaux, infrastructure spécifique, s'inscrivent dans le territoire parisien, engendrant un nouveau paysage, entre embellissement pour la ville et saignée dans les tissus existants. Entre 1833 et 1860, axes de vie et de production industrielle, les canaux jouent un rôle important dans le développement urbain parisien, l'alimentant en eau comme en marchandises. Par le développement d'activités commerciales et l'établissement d'entrepôts et d'industries le long de ces voies d'eau, la ville s'adapte à cette infras-

tructure, se retournant sur celle-ci, passant d'une ruralité à une urbanité. Entre 1860 et 1876, les canaux parisiens s'intègrent au territoire. D'un côté, le canal est régi par la ville, par la disparition d'une partie de l'infrastructure du paysage urbain et par le tarissement de l'activité industrielle liée à la voie d'eau. De l'autre, la ville est régie par l'infrastructure, par l'intégration du canal dans le paysage et



**Affiche publicitaire pour les bateaux-poste du canal de l'Ourcq, vers 1840.**

Source : Archives du Service des canaux de la Ville de Paris (ASCVP).

par la ségrégation des usages.

Ainsi, de leur création à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qu'ils servent au transport de marchandises ou à l'adduction d'eau, qu'ils soient à l'air libre ou recouverts, les canaux exercent une influence forte sur la formation de la ville qu'ils traversent ; ils peuvent être considérés comme des éléments fondateurs de l'espace urbain à leurs abords<sup>1</sup>.

En second lieu, interroger l'ensemble de ce qui a pu lier Paris à ses canaux il y a plus d'un siècle permet d'alimenter et d'élargir les réflexions sur l'aménagement des territoires, sur les probléma-

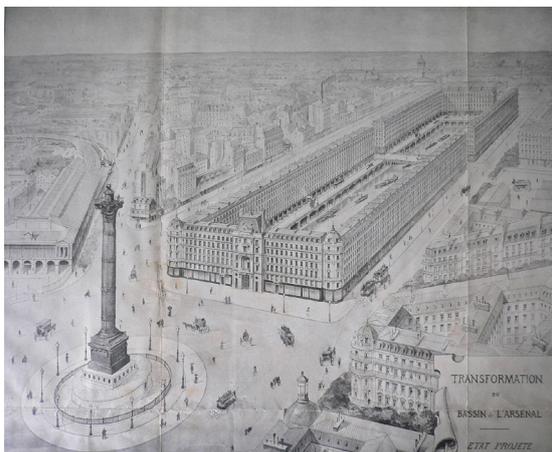


----- Voies et parcelles apparues entre 1821 et 1827-1835  
----- Voies et parcelles persistantes entre 1821 et 1827-1835  
----- Voies et parcelles disparues entre 1821 et 1827-1835

**Plan décrivant l'arrivée du canal Saint-Martin, les voies et les parcelles nouvelles apparues entre 1821 et 1827-1836.**

Source : Solenn Guével.

tiques urbaines et sur la définition des modes et de temps de constitution de la ville. Face aux interrogations actuelles sur les possibilités de tirer profit de la présence de ces voies d'eau, des pistes de réflexions peuvent être ouvertes en termes d'usages, de paysage et de formes urbaines et sur la manière dont peuvent ou pourraient se (re)constituer leurs abords<sup>2</sup>.



**Perspective du projet de gare à marchandises au bassin de l'Arsenal des architectes Fernoux et Mourot, 1890.**

Source : Fernoux et Mourot architectes, *Projet de transformation et amélioration du Port et Bassin de l'Arsenal*, Paris, Impr. Vve Édouard Vert, 1890, Annexes (ASCVP SM 073 Construction d'une gare à marchandises port de l'Arsenal).

Au-delà de la navigation, de la régulation des plans d'eau, de l'alimentation de la capitale en eau non potable servant au nettoyage de la voirie et à l'arrosage des plantations, les usages de l'eau pourraient être diversifiés sur l'ensemble du linéaire des canaux : prises d'eau ré-établies permettant d'arroser les espaces plantés et minéraux, contribuant à réguler la chaleur produite par la ville en cas d'épisode caniculaire, production d'électricité, à l'échelle locale, en utilisant l'énergie hydraulique ou, par exemple, production d'hydrogène par électrolyse de l'eau.

Par ailleurs, les différents types de plantations (arbres, arbustes, haies...), identité même des canaux, au même titre que les ouvrages d'art (biefs, écluses, ponts...) devraient être restitués, permettant de révéler à l'échelle territoriale l'infrastructure, de mettre en lien les différents espaces plantés du Grand Paris, de redonner sa place au vivant, d'apporter un confort urbain en été et un cadre de vie aux habitants. Au-delà des berges, des plantations pourraient être effectuées sur les friches industrielles, permettant la végétalisation de terrains en attente d'aménagements futurs, de dépolluer les sols, ou être exploitées pour le bois de construction, pour les aménagements d'espace publics à venir, devenant ainsi des pépinières. Parallèlement, le transport de fret par voie d'eau

(matériaux de construction, sable, graviers, gravats...), comme alternative au transport par poids lourds, pourrait s'intensifier avec les chantiers de réalisation des lignes du Grand Paris Express et le renouvellement des territoires, comme ceux de la Plaine de l'Ourcq, renforçant la logistique portuaire et la vocation économique de l'infrastructure, qui peut devenir circulaire. Il pourrait aussi se diversifier, en développant le transport de denrées alimentaires produites à l'échelle de la région, en inventant un nouveau type de bateau de petit gabarit (« nouvelle flûte de l'Ourcq ») et pouvant naviguer rapidement sans créer des fluctuations importantes de l'eau. De plus, outre l'activité de plaisance et de loisir qui existe sur certaines portions, le transport de personnes pourrait être réintégré sur les sections ne comportant pas d'écluses.

De plus, il serait intéressant de faire évoluer la réglementation du domaine public fluvial sur les territoires traversés par les canaux de l'Ourcq et Saint-Denis, en distinguant un domaine fonctionnel et technique (chemins de halage, emprises des ports et des écluses...) pour l'exploitation, la maintenance et la réparation de l'ouvrage hydraulique et un domaine à usage mixte, considéré comme une emprise publique, avec un règlement particulier d'usage à définir, au regard des emprises privées qui le bordent. En effet, la domanialité existante conduit à rendre les berges imprescriptibles, inaliénables, insaisissables et de ce fait ne peuvent être grevées d'aucune servitude<sup>3</sup>. Ainsi, les parcelles riveraines ne peuvent ouvrir de vues directes sur les quais ou les utiliser pour leur deserte. Les terrains ne peuvent être lotis s'ils n'ont que la berge pour garantir leur accessibilité<sup>4</sup>. Cette situation entraîne des particularités diverses d'une commune à l'autre.

Ainsi, la distinction entre deux types de domaines permettrait de redonner une unité et une continuité à l'échelle territoriale, tout en instaurant une nouvelle relation et articulation entre les voies d'eau et ses franges urbaines et paysagères, actuelles et futures. Les espaces publics permettraient, dans un projet global et local de restructuration des territoires, de redonner un sens aux quais, support d'une pluralité d'usages, et des façades sur l'infrastructure.

Les canaux devraient pouvoir aussi structurer la forme urbaine, en prenant en compte les trames viaires, parcellaires et bâties héritées du passé, tout en définissant les nouvelles qui pourraient se soumettre à leur géométrie. En effet, ce sont les traces de la relation entre la ville et la voie d'eau qui

influencent les projets et l'évolution de la forme urbaine, à travers les dispositions des espaces publics, la taille et la forme des parcelles et la présence des constructions à conserver ou non. Une lecture attentive de ces trois éléments constitutifs des tissus urbains permettrait de penser la ville comme lieu de la sédimentation, où s'articulent la permanence, la continuité et la substitution et de poser la question : qu'est-ce qu'habiter au bord d'un canal ?

En définitive, en termes de projet, dessiné encore aujourd'hui comme simple infrastructure technique et économique monofonctionnelle, ou réhabilité comme simple équipement de loisirs et de fret, il est pertinent de penser ou repenser l'infrastructure canal comme vecteur de l'aménagement des territoires aux échelles territoriales et locales, du point de vue des paysages et des formes urbaines, les canaux comme ressources et comme supports d'une pluralité d'usages à des temporalités multiples. La richesse de cette infrastructure est dans la complexité de ses desseins et dans sa diversité fonctionnelle.

Une réflexion sur une gouvernance à partir de la ressource, soit de l'infrastructure canal, devrait être portée par les acteurs de la fabrique des territoires d'aujourd'hui et de demain.

1. Voir Guével Solenn, Histoire des relations entre Paris et ses canaux 1818-1876. Formes, usages et représentations, Thèse de doctorat en Architecture sous la direction de Pinon Pierre, Université de Paris-Est Marne-la-Vallée, École Doctorale Ville, Transports et Territoire, UMR AUSser 3329 du CNRS, Laboratoire IPRAUS, 2017.
2. Voir aussi les différentes études sur les canaux parisiens publiées depuis 2001 par l'Atelier parisien d'urbanisme, [www.apur.org](http://www.apur.org).
3. La mission assignée au domaine public fluvial est d'être utilisée pour l'exploitation des voies d'eau qu'il borde. En tant que propriétaire des canaux, de leurs berges et de leurs dépendances, y compris, dans la majorité des cas, des voies d'accès qui les désenclavent par rapport aux voiries locales de desserte, la Ville de Paris est l'autorité administrative compétente pour déterminer les réserves foncières nécessaires à l'exploitation de ces voies d'eau. En conséquence, il est fait application de la législation découlant généralement des Codes civil et de l'urbanisme, conduisant à l'application des règles de prospect en limite de propriété. Aucun propriétaire privé situé en limite de ce domaine public fluvial ne peut donc créer d'accès par celui-ci. Corrélativement, une voie classée dans ce domaine ne peut pas servir de voie de desserte pour les riverains. Tout emplacement de bord à quai doit être nécessairement accessible à tout véhicule d'intervention pour assurer les secours, les travaux, la maintenance et l'entretien des canaux. Le chemin de halage est réservé à cet usage et doit être raccordé aux voies publiques. Toute autre voie de circulation à l'usage de la desserte des activités implantées sur le domaine public fluvial, ou en limite de celui-ci, doit être indépendante du chemin de halage.
4. Actuellement, soit les nouveaux immeubles se reculent de 2 mètres minimum par rapport à la limite du domaine public fluvial pour pouvoir ouvrir des vues et l'accès aux parcelles se fait à partir du système de voirie communale ; soit un espace public est créé permettant l'accès et la prise de vues sur le canal.

# De l'autoroute à l'avenue : réinventer la ville

Paul Lecroart, urbaniste, Département Urbanisme, Aménagement, Territoires, L'Institut Paris Region.

« L'urbanisme doit épouser l'automobile parce que tous les citoyens ont épousé l'automobile ou vont l'épouser<sup>1</sup> » déclarait en 1964 Paul Delouvrier, délégué général au District de la Région de Paris, préparant la réalisation de 500 km d'autoroutes au cœur de l'agglomération. Synonyme de modernité au siècle dernier, l'autoroute urbaine est aujourd'hui associée à ses impacts négatifs : bruit, pollution, santé dégradée, congestion, morcellement des territoires.

Longtemps, on a tenté d'enfouir les autoroutes ou de les couvrir. Mais cela ne règle pas les problèmes systémiques posés par l'existence d'un réseau rapide, séparé de la ville et séparant la ville, gratuit quelqu'en soit l'usage ou le mode, qui tend à encourager la dépendance de toute une société à la route, à l'énergie fossile et à l'étalement urbain.

Depuis vingt ans, un mouvement mondial se dessine en faveur de la reconversion des infrastructures routières en espaces publics intégrés à la ville. Quelles leçons peut-on en tirer pour le Grand Paris ?<sup>2</sup>

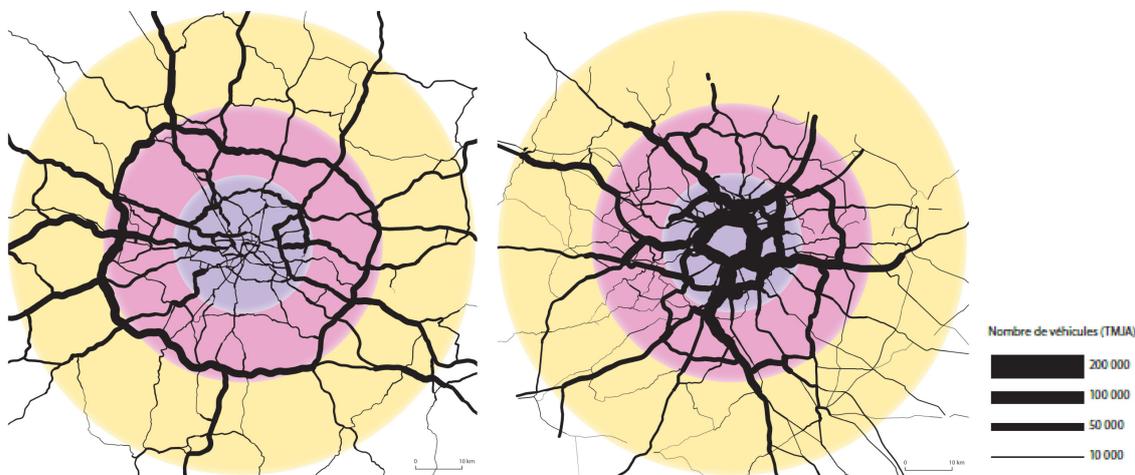
## Adapter la ville à la voiture : Le paradigme du XX<sup>e</sup> siècle

Dès les années 1920 aux États-Unis, l'arrivée mas-

sive de l'automobile dans la ville pédestre remet en cause les fondamentaux de l'urbanisme<sup>3</sup>. Dans l'Europe des Trente glorieuses, ingénieurs et urbanistes inventent une nouvelle organisation urbaine fondée sur la séparation des circulations<sup>4</sup> et la ségrégation des fonctions. Les concepts de *pénétrante*, *échangeur*, *espace vert* ou *grand ensemble* se substituent aux formes concrètes de l'avenue, du carrefour, du parc, de la parcelle et de l'îlot.

Importés des États-Unis au début des années 1960, les modèles de trafic deviennent les outils de programmation d'un vaste réseau routier répondant aux besoins supposés d'une région parisienne de 14 à 16 millions d'habitants en l'an 2000. Dès 1975, des chercheurs comme Gabriel Dupuy tirent la sonnette d'alarme, montrant comment ces modèles éliminent par méthode la marche à pied, qui est alors le mode dominant. Il démontre que « *l'investissement routier est inducteur de circulation* », chaque nouveau km d'autoroute générant plus de trafic<sup>5</sup>.

Cinquante ans après, le Grand Paris dispose de trois rocade, dont la *Francilienne* inachevée, et d'une quinzaine de radiales rapides. Très chargé, souffrant de congestion chronique, ce réseau « magistral » joue mal son rôle. Et si le Périphérique fait frontière entre Paris et sa banlieue, l'A86 et certaines radiales forment des ruptures plus brutales encore, générant des espaces réfractaires à toute urbanité. Comparé à Londres, le Grand Paris a trois fois plus de voies rapides dans un rayon de 15 km de son centre (207 km contre 70 km). En conséquence, le trafic et l'exposition des populations à ses nuisances y est beaucoup plus forte<sup>6</sup>.



Volumes de trafic routier à Londres et à Paris. Le réseau autoroutier crée un effet d'opportunité : plus il est dense et plus les volumes de trafic sont importants. Trafic moyen journalier annuel (2012). Les cercles correspondent aux rayons de 15 km, 30 km et 50 km du centre des agglomérations.

Source : Pierre-Louis Certonze, ENSG, Université Paris-I, IAU idF.

Et si certaines autoroutes étaient reconverties en « avenues métropolitaines » apaisées, reconnectées à leur environnement, quel impact cela aurait-il sur le trafic? Quelles potentialités de régénération urbaine et paysagère pourrait-on en attendre?

### Expériences internationales de reconversion de voies rapides. Quelles leçons?

Ces questions sont à l'origine du programme de recherche 'Avenues métropolitaines' que je pilote à l'Institut depuis 2010<sup>7</sup>. Ce programme a conduit à analyser une vingtaine d'expériences de reconversion d'autoroutes dont neuf cas ont été publiés, parmi lesquels San Francisco, New York, Vancouver ou Séoul<sup>8</sup>. Ces travaux, avec d'autres, ont contribué à la Consultation sur les *Routes du Futur du Grand Paris* en 2019<sup>9</sup> et aux réflexions sur l'avenir du Périphérique<sup>10</sup>.



**Séoul, avant et après la déconstruction de la voie express Cheonggyecheon. Suppression de 10 files de circulation, trafic réduit de 82% et redécouverte de la rivière enfouie sous la voie.**

Source : Seoul Metropolitan Government (TMG) et Paul Lecoart de l'IAU idF.

En dépit de situations diverses, ces reconversions sans création d'alternatives routières ont toutes eu des impacts positifs sur les métropoles :

- Réduction de la circulation, sans report massif sur la voirie locale, ni congestion majeure au-delà des premières adaptations; les changements de comportements des usagers se traduisent par l'évaporation d'une partie du trafic;
- Renaissance urbaine de quartiers sinistrés ou de front d'eau inaccessibles, favorisée par l'aménagement de parcs et de liaisons piétonnes et cyclables, et par la libération du foncier pour la construction de logements et d'activités;
- Amélioration de l'environnement, notamment en termes de bruit, de qualité de l'air, de rafraîchissement, de biodiversité et de paysage.

Complexes, longs, relativement coûteux, ces projets exigent un fort leadership, une large concertation, une synergie des multiples maîtrises d'ouvrage (voirie, transports, urbanisme, environnement), tant au niveau stratégique qu'à l'échelle locale.

Mais ces stratégies de transformation d'infrastructures issues de la pensée fonctionnaliste du XX<sup>e</sup> siècle pourraient être des clés d'une transition vers des modèles métropolitains plus mixtes, plus écologiques et plus résilients.

1. Delouvrier P. Les problèmes de transport en région de Paris, avril 1964, Les Cahiers l'IAURP 1964.
2. Cécile Féré, Paul Lecoart et al, Les métamorphoses de l'autoroute urbaine, Points FNAU-Alternatives, Gallimard, 2014.
3. Jane Jacobs, Death and Life of Great American Cities, Vintage, 1961 ; Lewis Mumford, The Highway and the City, Seeker & Warburg, 1964.
4. Colin Buchanan, Traffic in Towns. London : Her Majesty's Stationery Office, 1963.
5. Gabriel Dupuy, Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain, Thèse, Université Paris-X, 1975.
6. Pierre-Louis Certonze, Etude et comparaison des agglomérations de Londres et Paris, ENSG, Université Paris-I, IAU idF, mai 2013.
7. Paul Lecoart, La voie rapide à l'avenue urbaine : la possibilité d'une autre ville ? Note rapide Territoires, n° 606, IAU-idF, octobre 2012. <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/de-la-voie-rapide-a-lavenue-urbaine-la-possibilite-dune-autre-ville.html>
8. Paul Lecoart, La ville après l'autoroute : études de cas. Montréal, Milwaukee, New York, Portland, San Francisco, Séoul, Vancouver, Institut Paris Region, 2013-2016. <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/new-york-sheridan-expressway.html>
9. <https://www.institutparisregion.fr/amenagement-et-territoires/amenagement/voiries-du-futur.html>
10. Paul Lecoart, Audition devant la Mission d'information et d'évaluation (MIE) du Périphérique, 18 septembre 2018. In : Laurence Goldgrab et Éric Azière, Le périphérique, quelles perspectives de changements ? Rapport de la MIE, pp. 96-104, mai 2019.

## SÉANCE 3

# LE PREMIER XX<sup>e</sup> SIÈCLE MÉTROPOLISATIONS ET AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Mercredi 12 février 2020 à l'ENSA Paris-Belleville

Le cycle de conférence aborde le XX<sup>e</sup> siècle en s'intéressant à l'entre-deux-guerres. La première partie de la séance montre comment, tout en donnant l'impression d'un certain immobilisme, le territoire entre en crise, ce qui se traduit par un fort phénomène de métropolisation. L'examen des mesures prises et l'étude des nouveaux réseaux, en particulier le réseau autoroutier, révèlent que l'aménagement, en tant que politique publique, n'est envisagé en France qu'à l'échelle locale, tout au plus régionale dans le cas de la capitale, contrairement à d'autres pays européens. La seconde partie de la séance s'intéresse à la planification à l'échelle de la région parisienne, au travers du Plan d'Aménagement de la Région Parisienne (PARP) ou plan Prost, et de l'actuel Schéma directeur de la Région Île-de-France.

## L'entre-deux-guerres et la naissance de l'aménagement régional

**Marc Desportes**, *ingénieur-urbaniste et historien,*  
*membre du Comité d'histoire*

C'est au cours de l'entre-deux-guerres que la France entre véritablement dans le XX<sup>e</sup> siècle. Le premier conflit mondial a accéléré ou provoqué des ruptures économiques qui vont avoir de profonds impacts sur la société. Du point de vue du territoire, ce sont deux évolutions engagées dès la fin du siècle précédent qui seront déterminantes : l'arrivée à maturité de nouvelles industries telles que l'automobile, et l'exode rural qui nourrit le monde urbain.

C'est autour des années 1880 que débute la seconde révolution industrielle, celle non pas de la machine à vapeur, du fer et du charbon, mais de l'électricité, du pétrole, du moteur à explosion, de la chimie organique. L'organisation des grands réseaux territoriaux va s'en trouver modifiée.

Le réseau ferroviaire entre en crise. Avant-guerre, celui-ci se présente comme un réseau très dense, étoffé par les lignes d'intérêt local prévues par le plan Freycinet (1878), géré par cinq compagnies privées plus une compagnie d'État, l'ensemble ne présentant pas une grande cohérence. Au lende-

main de la guerre, les compagnies sont déficitaires, du fait notamment de la concurrence croissante du transport automobile. En 1937, sous le Front Populaire, est créée la Société Nationale des Chemins de Fer. C'est en un sens un nouveau réseau, répondant à de nouvelles régulations. Le plan Freycinet présente également un volet relatif à la navigation intérieure qui porte sur l'adoption d'un gabarit standard. D'ancestraux canaux, tel le canal du Centre, sont ainsi complètement transformés.



**L'autoroute de l'ouest à la veille de la seconde guerre mondiale.**

Source : Marc Desportes et Antoine Picon, *De l'espace au territoire : l'aménagement en France XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 1997.

Mais le réseau qui connaît la mutation la plus importante est le réseau routier qui doit s'adapter au nouveau véhicule qu'est l'automobile. Jusque dans les années 1910, l'industrie française est la plus innovante et les belles routes héritées du passé servent à organiser les grandes courses automobiles, véritables bancs d'essai pour des véhicules encore imparfaits. Mais ces routes sont inadaptées : boue, cahots, virages brutaux, chaussées

se désagrégant sous l'effet de l'adhérence des pneus, absence d'avertissement des dangers et de signaux d'orientation. Des solutions sont peu à peu trouvées : rectification des virages, dégagement des obstacles, emploi de revêtements bitumineux... Une signalisation directionnelle est mise au point selon les recommandations d'un fabricant de pneumatiques, Michelin qui s'appuie sur les indications utilisées par l'Administration des ponts et chaussées. Toutes ces mesures contribuent à sauver le « plus beaux réseaux du monde ». Dans les autres pays qui ne disposent de véritables réseaux – l'Italie, l'Allemagne, les États-Unis – on s'avise de réaliser des routes dédiées au nouveau véhicule, soit des autoroutes. La France va se détourner de cette solution. Quelques grandes liaisons vont cependant être proposées au cours des années 1920. Est également examinée l'opportunité d'autoroutes de dégagement pour les agglomérations parisiennes et lyonnaises, particulièrement saturées.

Enfin, il faut mentionner un réseau de transport non pas de personnes ni de biens mais d'énergie, le réseau électrique. Après une période d'interrogations tant sur les usages que sur le transport de la nouvelle énergie, ce réseau s'uniformise à l'échelle du territoire et, à la fin des années 1930, un réseau à haute tension relie centres de production et centres de consommation.

De 1880 à 1939, la population nationale croît lentement, passant de 39 millions à un peu plus de 41 millions. Une évolution majeure se produit au cours de ces années : vers 1930, la population urbaine devient majoritaire. Elle est nourrie par sa croissance propre, une émigration et surtout un exode rural. Les causes et les temporalités de cet exode ne sont pas uniformes à travers le pays. « C'est un excédent qui a quitté la campagne bretonne et c'est une main d'œuvre nécessaire qui a abandonné le sud-ouest », note un géographe.

La ville attire, par son prestige, par son aura, par le style de vie qu'elle offre. Elle entretient des relations étroites avec les nouvelles industries. D'abord parce que celles-ci reposent sur d'importants efforts de recherche et développements. Ensuite parce que les classes oisives fournissent des consommateurs pionniers pour les produits neufs de ces industries. La Grande Guerre provoque quelques concentrations urbaines industrielles remarquables pour soutenir l'effort dans les domaines de l'automobile, de l'aéronautique et des communications. Mais, d'une façon générale, la croissance urbaine a lieu dans le cadre de la trame urbaine existante, le bas de la pyramide ur-

baine (petites villes de moins de 10 000 habitants) se désagrégant, le haut se renforçant. Ce sont les très grandes villes qui croissent, et surtout Paris.

Pour accueillir cette croissance, l'espace urbain ne cesse d'être modernisé. L'haussmannisme connaît encore quelques beaux jours : achèvement des percées, nouveaux règlements urbains permettant de densifier la ville, nouveaux réseaux tels que métropolitain ou tramway électrique. Mais l'haussmannisme laisse pendantes deux questions : le logement des ouvriers et les relations entre les villes et leur périphérie.



**Les lotissements de l'entre-deux-guerres autour de Paris, exutoire de la croissance urbaine en 1946.**

Source : Jean Bastié, *La Croissance de la banlieue parisienne*, Presses universitaires de France, 1964.

Devant la crise du logement, des premières mesures en faveur du logement social ont été prises à l'instigation de mouvements philanthropiques (loi Siegfried, 1894). Mais des facteurs aggravants s'accumulent après-guerre : blocage des loyers, inflation, baisse des valeurs foncières... Deux issues se dessinent. La première reflète une certaine anarchie et consiste en le lotissement de terrains agricoles à la va vite par des spéculateurs peu scrupuleux. Plusieurs lois seront nécessaires pour venir en aide aux « mal-lotis ». La seconde consiste à s'intéresser à ce phénomène qu'est l'extension urbaine, pour l'orienter et en tirer parti. Déjà le terme d'extension est présent dans l'intitulé de la première loi d'urbanisme la loi Cornudet (1919) qui prescrit l'établissement de « plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension ». C'est également la question de l'extension que considère le comité en charge de concevoir l'aménagement de la région parisienne, l'option prise étant de la limiter. Le Plan d'Aménagement de la Région Parisienne sera présenté en 1934. Il dépasse l'échelle communale. L'aménagement régional est né.

# La théorie du plan Prost

**Corinne Jaquand**, *architecte-historienne, maître de conférences à l'énsa de Paris-Belleville*

En mai 1934, le projet du Plan d'aménagement pour la région parisienne (PARP) est officiellement présenté à André Sarraut, ministre de l'Intérieur, en charge de superviser la planification des villes françaises et l'urbanisme dans les colonies<sup>1</sup>. Le PARP est piloté par le Comité supérieur de l'aménagement et d'organisation de la région parisienne (CSAORP) ayant été mis en place en 1928 et qui a compté jusqu'à 80 membres (les préfets des départements de la Seine, Seine-et-Oise et de Paris, des élus et des fonctionnaires départementaux et ministériels et des services municipaux de Paris). Les documents graphiques ont été dressés par l'architecte Henri Prost avec le concours du Service géographique de l'armée, du Bureau d'extension du département de la Seine et du service des travaux de la Ville de Paris, et en collaboration avec les Chemins de fer de l'État. Précédé par une loi établissant le projet en 1932, par une autre de juillet 1935 détaillant les modalités de l'enquête publique, le plan sera validé en 1939, mais n'entrera en vigueur qu'en 1941 sous le régime de Vichy. Il s'appliquera, dans un rayon de 35 km du centre de Paris, à 600 communes dont quelques-unes en Seine-et-Marne et dans l'Oise, mais laissera de côté la Ville de Paris, laquelle publiera un document réglementaire séparé.

Le PARP est donc un processus évolutif dont chaque phase a donné lieu à une littérature administrative, mais sans qu'il n'y ait jamais eu de publication de synthèse, comme ce sera le cas, quelques années plus tard, pour le plan du Grand Londres de Patrick Abercrombie. Pour reconstituer les écarts entre les intentions d'origine et le plan advenu, il faut donc croiser plusieurs corpus (archives, articles de presse, revues professionnelles et de congrès, catalogue d'exposition) qui font apparaître une campagne active portée au grand public par les décideurs et les experts eux-mêmes dans le contexte d'instabilité politique de la III<sup>e</sup> République. In fine, le document final consacre un urbanisme malthusien qui veut « densifier, plutôt que d'étendre », pour éviter la prolifération des lotissements et rééquilibrer la démographie sur l'ensemble du territoire national. La méthode introduit un zonage sommaire de densités dégressives à l'échelle métropolitaine et intègre un programme de modernisation routière pour mieux circuler en banlieue et désengorger les sorties de Paris, comprenant la construction d'autoroutes radiales. Sans attendre l'entrée en vigueur du plan, des mesures seront prises pour protéger les grands parcs historiques de l'intrusion visuelle des nouvelles infrastructures et de l'urbanisation.

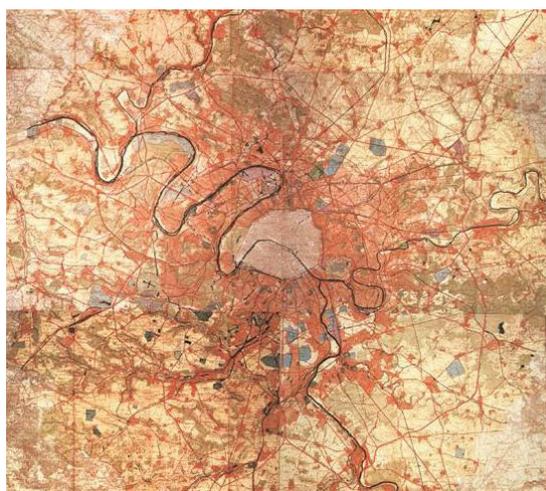
Le PARP est un premier pas vers une planification à deux niveaux qui distinguera, à partir des années soixante, un plan directeur régional et des plans d'occupation des sols municipaux. Le recollement laborieux d'une multitude de plans communaux approuvés ou en voie de l'être explique la durée de son élaboration. Cet entre-deux profite à des mouvements spéculatifs, particulièrement sur les zones dites « non affectées » (ZNA), en principe réservées aux exploitations et bâtiments agricoles, qui feront l'objet de dérogations octroyées par les préfetures pour être loties. La longue enquête publique le dépouillera par ailleurs des idées de grand paysage avancées par Henri Prost, telles que les « routes des coteaux de la Seine » et la « rocade des hauteurs », laquelle devait contourner la zone dense de l'agglomération.

Le PARP est aussi le fruit d'un certain nombre de renoncements qui lui sont antérieurs. L'idée du Grand Paris émerge dans les années 1910 avec le concours du Musée social, de l'Association française des cités-jardins et de la Société française des urbanistes. En 1911, le département de la Seine et la Ville de Paris créent une Commission d'extension qui publie un rapport prospectif pour Paris et sa banlieue<sup>2</sup>. Le débat s'engage sur le réaménagement des fortifications et la répartition des espaces libres : ceinture verte, système de parcs à l'américaine ou grands parcs isolés. On s'accorde à relier entre-eux les forts militaires par une route paysagée. En 1919 un concours d'idée pour l'aménagement de la région parisienne fait suite aux lois sur les PAEE qui s'appliquent aux villes françaises de plus de 10 000 habitants. Le lauréat, Léon Jausely, propose un double système de parcs autour de Paris combinant la route des Forts et les grandes forêts périphériques ; mais aussi la décentralisation industrielle sur deux zones en amont et aval de la Seine en les reliant par un nouveau canal, ainsi que des extensions sous forme de cités-jardins et de banlieues-jardins.

Plusieurs projets de « cités satellites », engagés dans les années vingt, sont abandonnés au tournant des années trente : deux à La Courneuve Stains et Châtenay Malabry, poussées par Henri Sellier et l'OPHBM de la Seine ; deux autres portées

par le privé à la Croix de Berny et sur l'axe est-ouest vers la Défense et la plaine de Montesson. Avec seulement quelques injonctions sur le « desserrement des grands équipements » hors de Paris, le PARP reste muet sur les modes de densification à promouvoir pour les pôles urbains de banlieue. L'acquisition foncière pour réaliser un système régional d'espaces libres reste aussi en suspens<sup>3</sup>. L'armée, qui a cédé la ceinture à la Ville de Paris (loi sur le déclassement des fortifications de 1919), exerce une rétention sur les forts extérieurs, privant la banlieue d'aires de loisirs et de panoramas remarquables. Pourtant soutenue par Henri Prost et André Morizet, le projet d'aménager le grand site du Mont-Valérien pour l'Exposition internationale sera écarté<sup>4</sup>. À l'échelle municipale, l'enquête publique révèle des intérêts électoraux incompatibles avec les expropriations nécessaires à la réalisation de grands parcs<sup>5</sup>.

Enfin, l'absence d'un organe régional de gouvernance, la faiblesse du système fiscal et des moyens des collectivités seront relevés par de nombreux observateurs<sup>6</sup>. L'appel à un nouvel Haussmann, dirigeant une administration permanente dotée d'un bureau d'étude se concrétisera une génération plus tard avec la nomination de Paul Delouvrier à la tête du district de la région parisienne et la création de l'IAURP.



**Carte générale du PARP approuvé et déclaré d'utilité publique par la loi du 28 août 1941 - échelle d'origine 1:50 000°.**

Source : L'Institut Paris Region



**Projet du PARP, version mai 1934, perspective sur la sortie de Paris par l'autoroute de l'Est, arch. Henri Prost.**

1. Comité Supérieur de l'Aménagement et de l'Organisation générale de la Région Parisienne, *Projet d'aménagement de la région parisienne. Programme, « Introduction » de Louis Dausset, « Exposé général » de Henri Prost, plan général au 1 : 50.000e, carte du zoning au 1 : 100.000 et schémas, 14 mai 1934.*
2. Préfecture de la Seine/Commission d'extension de Paris, *Aperçu historique [vol.1] ; Considérations techniques préliminaires (La circulation, les espaces libres) [vol.2] ; Inventaire des documents relatifs à l'aménagement et à l'extension des villes [vol.3], Paris, Imprimerie Chaix, 1913.*
3. JCN Forestier conçoit un projet sans suite pour le Bureau de l'Extension entre 1922 et 1924. AN : Fonds Ministère équipement et logement, Travaux du service d'aménagement de la région parisienne, 1860-1966, 19770911/5 : « Direction de l'extension, Inspection générale des Services d'Architecture, d'Esthétique et d'Extension. Bureau d'étude. Espaces à réserver dans les communes ».
4. Projet de Marcel Lods et Eugène Beaudouin, concours d'idée pour le site de l'exposition, 1932. Marcel Lods, « Lettre à Monsieur Prost », 19 août 1932 ; « Concours pour le choix d'un emplacement pour l'Exposition internationale d'Art moderne à Paris en 1937. Projet « Acropole 37 » », s.a., s.d., 18 pages. CAA20 : Fonds Prost, HP ARC 2/12.
5. Préfecture de la Seine, *Résultat de l'enquête sur le projet d'Aménagement de la Région parisienne, Mémoire du Préfet de la Seine au Conseil général, décembre 1935 [Archives départementales de Seine-Saint-Denis].*
6. Entre-autres : François Latour, *Paris 1937 et le Grand Paris*, Paris, Imprimerie municipale/Hôtel de Ville, 1936.

# Le Schéma Directeur Île-de France 2030 (SDRIF) : le temps des transitions

**Sandrine Barreiro**, juriste et urbaniste, directrice de la mission planification à L'Institut Paris Region.

Le SDRIF de 2013, est le fruit d'une longue histoire de la planification de la région parisienne et de l'Île-de-France, histoire qui comme pour la mode, a ses intemporels (les besoins en logements), ses marqueurs (les villes nouvelles), ses concepts désavoués puis remis au goût du jour (densité)...

Premier schéma directeur initié par la Région Île-de-France, après une longue lignée établie par l'État, cet exercice révèle les mises en tension institutionnelles. S'il revient à la Région de construire le projet de développement cadre, l'élaboration du SDRIF repose sur un rapport, parfois de force, entre les collectivités territoriales. En effet, le SDRIF, document d'urbanisme réglementaire d'échelle régionale, s'impose dans un rapport de compatibilité à différents documents dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT), et en l'absence de SCoT, au plan local d'urbanisme (PLU) éventuellement intercommunal (PLUI). L'exercice politique est périlleux, car les élus locaux sont très attachés à leurs prérogatives en matière d'aménagement, sujet sensible pour l'électorat. Mais la Région doit aussi composer avec l'État, associé à l'élaboration du document et signataire du décret d'approbation, qui entend faire respecter ses objectifs. C'est ainsi que l'État, en désaccord avec le projet adopté par

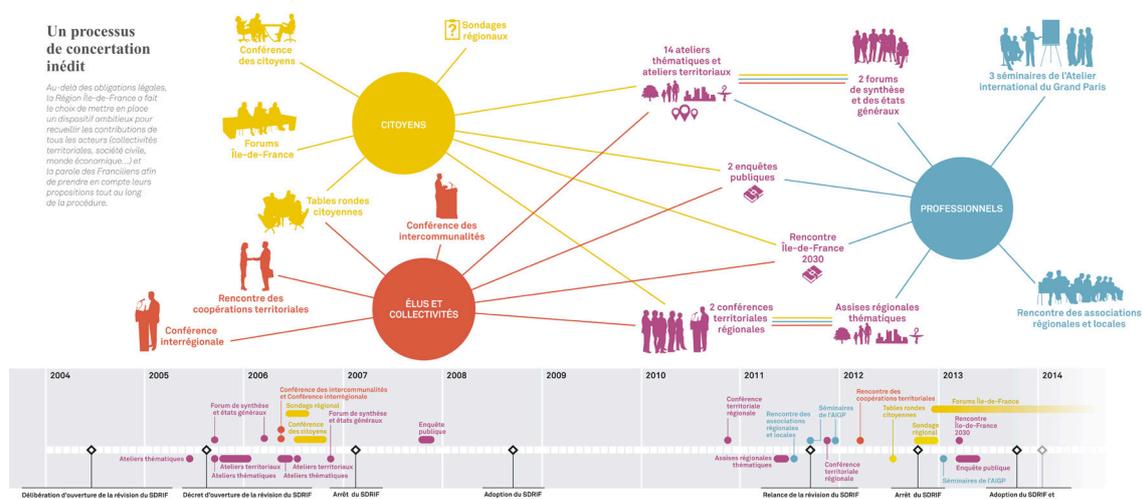
le Conseil régional en 2007, ne l'a finalement transmis au Conseil d'État qu'après avoir promulgué la loi du Grand Paris et les lois Grenelle, contraignant ainsi la Région à revoir sa copie. Malgré une nette affirmation de la compétence régionale au cours des années de révision du SDRIF, elle implique un important processus de concertation, reste difficile et parfois discutée. La reconnaissance de cette compétence souffre aussi du défaut de visibilité auprès du citoyen, acteur qui a pris une place importante dans la construction de la ville, et usager au cœur des choix de développement.

Le SDRIF est régi par l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, article qui a peu évolué depuis la loi Pasqua de 1995. S'il confère à ce document stratégique une fonction classique, mais néanmoins fondamentale d'organisation de l'espace, sa lecture ne reflète pas les grandes évolutions sociétales et environnementales de notre époque. Pour autant, la Région a joué des marges d'appréciation laissées par ce texte pour se projeter à l'horizon 2030. Elle s'est emparée des transitions à l'œuvre, comme socles de son projet de société. Elle a retenu trois défis majeurs en échos aux réalités franciliennes et à sa place de métropole mondiale :

- Agir pour une Île-de-France plus solidaire ;
- Anticiper les mutations environnementales ;
- Conforter l'attractivité de l'Île-de-France et accompagner la conversion écologique et sociale de l'économie.

Pour relever ces défis, le SDRIF repose sur des principes d'aménagement et des objectifs prioritaires :

- Résoudre la crise du logement (construire 70 000 logements/an) ;
- Privilégier les investissements en matière de transports collectifs et lier développements urbains et transports ;



Source : Région Île-de-France, 2013.

- Renforcer l'organisation polycentrique de la région ;
- Construire une ville dense, mixte et verte ;
- Maîtriser les extensions urbaines et préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers et leurs fonctionnalités espaces ouverts (ENAF, biodiversité).

Le SDRIF définit de nouveaux équilibres territoriaux postulant que tous les territoires sont contributifs. Tous participent à la dynamique régionale par leurs spécificités, leurs richesses, et tous doivent contribuer aux efforts pour réduire les inégalités sociales et territoriales. Il donne ainsi une place à chaque entité géographique pour organiser l'espace en fonction des besoins des Franciliens. Le projet spatial repose sur la structuration du cœur de métropole comme pièce maîtresse du développement régional, le développement des grandes polarités entre cœur de métropole et espace rural, et la valorisation des atouts métropolitains des territoires ruraux.

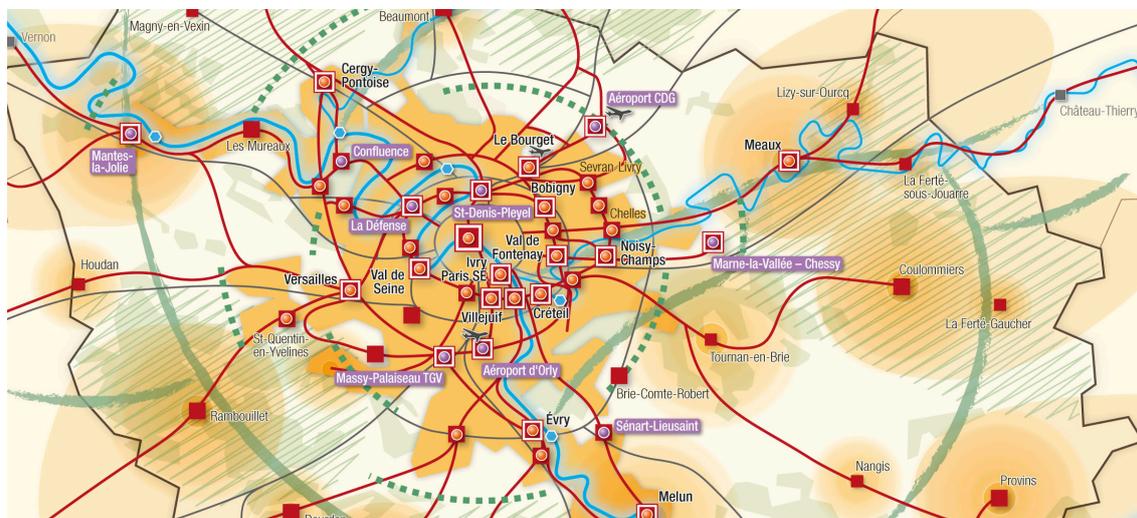
Beaucoup de réflexions ont porté sur le sens même de la planification. Ces réflexions nourries tant par la complexité du portage et du partage institutionnel, que par la nécessité de traduire les effets systèmes des choix d'aménagement et de leurs effets ont conduit à la définition de méthodes renouvelées. La Région s'est notamment appuyée sur une évaluation environnementale, alors inédite pour ce type d'exercice et à cette échelle, pour orienter ses décisions, les objectiver et les justifier. Elle est allée sur les territoires ou les a réunis tout au long du processus pour recueillir la connaissance locale, sensibiliser à son projet, et le cas échéant l'amender. Afin de donner du sens au principe de compatibilité, l'accent a été mis sur une représentation cartographique plus symbolique et davantage articulée avec les objectifs, comme clé d'une application respectueuse mais adaptée du SDRIF. Cette logique de pédagogie

a guidé la révision et s'est poursuivie bien au-delà par la mise en place de nombreux outils d'aide à la mise en œuvre du SDRIF, souvent partagés avec l'État. Le SDRIF prévoit également les modalités de son suivi et de son évaluation. Les transitions sont en cours, le SDRIF ne peut rester figer, il doit pouvoir évoluer pour garantir la pertinence de ses principales fonctions : sa fonction réglementaire, sa fonction de politique cadre, sa fonction d'expression de la vision stratégique de l'aménagement et du développement régional.

L'évaluation réalisée en 2019 révèle que le SDRIF produit plutôt les effets escomptés à ce stade. On observe une nette relance de l'offre de logements qui profite principalement à la petite couronne, une polarisation du développement dans les agglomérations des pôles de centralité et une limitation des extensions dans les bourgs, villages et hameaux. On observe aussi une consommation d'espaces ouverts de 590 ha/an entre 2012 et 2017, en baisse de 10 % par rapport à la période 2008 – 2012.

Mais un an après, les temps n'auraient-ils pas déjà changé ? Si le SDRIF de 2013 donne la priorité à la densification et limite la consommation d'espace, les réflexions actuelles portent sur l'objectif de « 0 artificialisation nette ». Il est largement empreint de préservation de la biodiversité, mais répond-il à l'ambition de « 0 perte nette » ? Il identifie des déséquilibres entre territoires, mais les fractures sont multiples et imbriquées.

Face à ces nouvelles équations à multiples inconnues, le SDRIF ne peut et ne pourra répondre à tous les enjeux sans politiques relais dédiées. En outre, il n'est pas certain que cette place donnée au quantitatif comme gage de solution et de simplicité, ne soit pas une fausse bonne idée relevant davantage du slogan que de l'opérationnalité.



Source : IAU idF, 2012.

## SÉANCE 4

# LES « TRENTE GLORIEUSES » LE PLANISME ET SES MARGES

Mercredi 11 mars 2020 à L'Institut Paris Region

La quatrième conférence traite de l'âge d'or de l'aménagement du territoire lors de la période qui s'étend de la Libération au choc pétrolier de 1973, soit les « trente glorieuses ». Fondée sur un important effort de prospective, inscrite dans la géographie nationale, s'attachant à des actions menées au niveau régional, cette politique sera conduite à partir de 1963 par une administration de mission, la DATAR. La deuxième intervention s'attachera, en s'appuyant sur l'apport de l'école italienne, aux doctrines du projet urbain et à la façon dont elles s'articulent et/ou s'opposent à celles de la planification. Enfin la troisième intervention s'intéressera à la place et au rôle qu'occupent les villes petites et moyennes des franges de l'agglomération parisienne, dans le système métropolitain francilien.

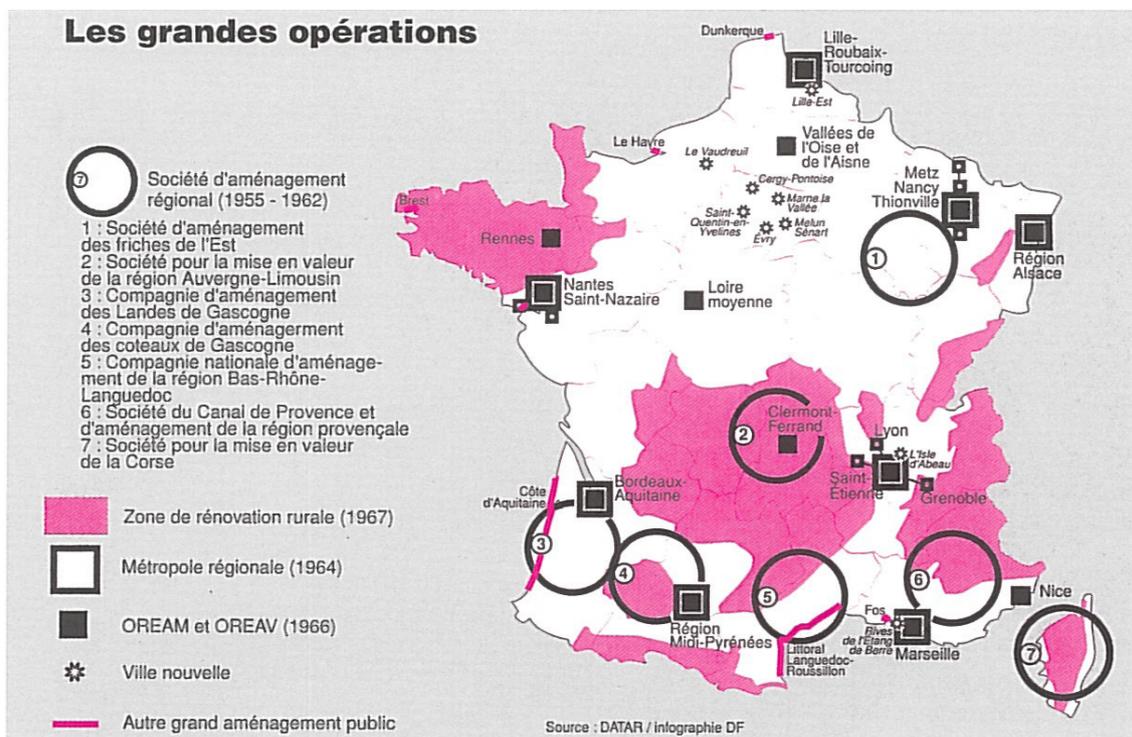
## L'aménagement du territoire au cours des Trente glorieuses

Marc Desportes, ingénieur-urbaniste et historien,  
membre du Comité d'histoire

Le lendemain de la Seconde Guerre mondiale est marqué par la volonté de reconstruire et de

moderniser la nation. Les trente années qui vont s'étendre jusqu'à la crise économique des années 1970, les fameuses *Trente glorieuses*, vont voir naître et s'affirmer une politique publique originale, l'aménagement du territoire. Un essai, publié en 1947, a provoqué une prise de conscience : *Paris et le désert français*. Cet ouvrage signé par un géographe plaide pour « une répartition harmonieuse des hommes et des activités sur le territoire ».

Les premiers efforts de la Reconstruction portent sur les infrastructures de transport, l'énergie, les



Les grandes opérations d'aménagement en France.

Source : DATAR.



économique de l'Europe du Sud. Pour encadrer la croissance urbaine, la DATAR choisit d'établir huit métropoles d'équilibre. Enfin, des projets de grande ampleur sont lancés, tel l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon.

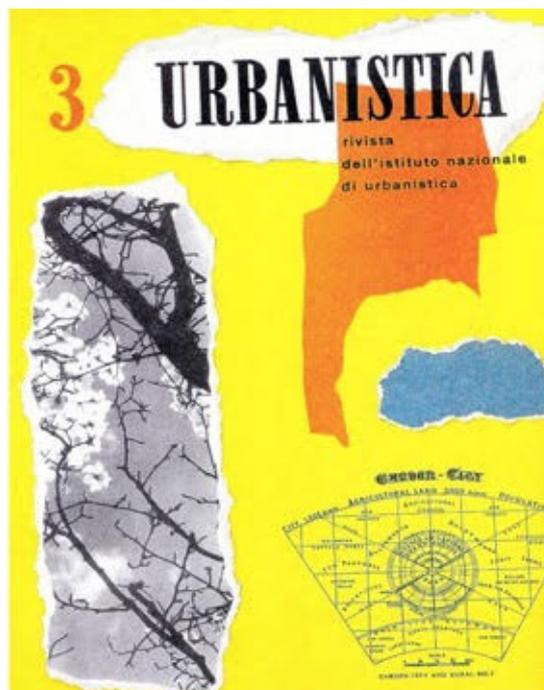
Au cours de ces années, le devenir de la région parisienne est repensé. L'optique malthusienne adoptée jusqu'alors est abandonnée et le parti est pris de promouvoir une capitale rayonnante à l'image de la nation en pleine expansion. Publié en 1965, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne prévoit une organisation polycentrique, comprenant cinq villes nouvelles de 500 000 habitants, ainsi qu'une armature routière et ferrée. Cet effort de planification inspire la création d'organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaine et le principe des villes nouvelles est transposé pour orienter la croissance des métropoles d'équilibre.

Au cours de ces années, on constate une montée des villes moyennes et un desserrement de leurs périmètres qui conjugue la montée du pavillonnaire et des programmes de grands ensembles en périphérie, là où des emprises foncières sont encore disponibles. Les opérations de rénovation s'essoufflent. La politique d'aménagement urbain exige donc un renouveau. Devant cette situation, les ministères de la construction et des ponts et chaussées sont fusionnés en 1966 pour créer une nouvelle administration, l'Équipement, et une loi foncière est adoptée en 1967, établissant des nouveaux instruments réglementaires et opérationnels. Dans les directions départementales de l'Équipement, des Groupements d'études et de programmation conçoivent des schémas directeurs d'aménagements et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols. Désormais, il semble que soit appliquée à des parties d'échelle et de nature très différentes une même démarche mettant l'accent sur l'articulation entre réseaux et pôles, infrastructures et noyaux urbains.

## Architecture urbaine versus planification. L'apport de l'« école italienne » (1950-1980)

**Cristiana Mazzoni** architecte et urbaniste, professeure à l'ensa de Paris-Belleville.

En 1949, la direction de la revue *Urbanistica* est confiée à Adriano Olivetti. Actif dans le débat sur les stratégies et les politiques urbaines - via la revue *Urbanistica* et via la participation aux Congrès de l'*Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU) -, Olivetti est l'une des figures phares dans la redéfinition du rôle de l'urbanisme dans la réalité complexe de l'après-guerre en Italie et dans l'activation de programmes et processus de réorganisation sociale (Berta, 1980). Grâce à son modèle expérimenté à Ivrea, on lui doit une profonde réflexion sur l'articulation entre le projet d'architecture et les plans d'urbanisme, notamment ceux à l'échelle urbaine et régionale. Parallèlement, en 1953 Ernesto Nathan Rogers prend les rênes de la revue *Casabella-Continuità* et crée au travers de cette revue un espace privilégié de dialogue entre le monde universitaire et les professions liées à l'architecture. Le terme « archi-



Première de couverture du numéro 3 de la revue *Urbanistica*, 1950.

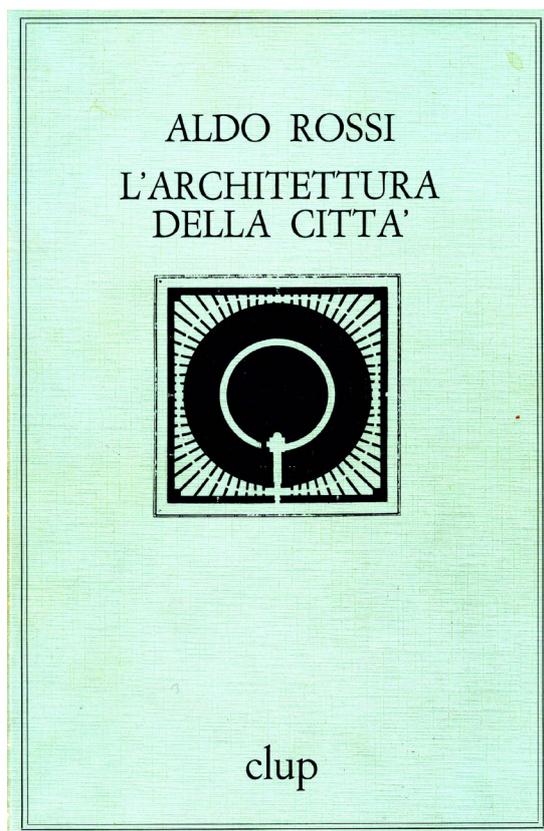
Source : Istituto nazionale di urbanistica.

tecture urbaine » sera mis en avant au début des années 1960 par l'un des jeunes rédacteurs de la revue, Aldo Rossi, actif comme enseignant aux côtés de Rogers à l'École Polytechnique de Milan, puis à Venise, aux côtés de Carlo Aymonino et Giuseppe Samonà (Cohen, 1984).

Ces figures de professionnels de l'architecture engagés, pour les uns, dans l'évolution des stratégies et politiques urbaines, et pour les autres, dans une volonté de réforme de la culture et de la pédagogie au niveau universitaire, contrastent avec la politique libéraliste et corrompue de la plupart des municipalités de l'Italie du deuxième après-guerre. Le film *Main basse sur la ville* (1963) de Francesco Rosi relate avec des images édifiantes la transformation des villes en cours, dans un climat de forte crise politique, sociale et institutionnelle.

En l'absence d'une véritable politique planificatrice au niveau étatique qui articule architecture, ville et territoire, et notamment à l'échelle des périphéries urbaines, les architectes actifs au cours des années 1960 autour de la revue *Casabella-Continuità*, à l'Istituto Universitario di Architettura de Venise et au Politecnico de Milan, essaient de donner un cadre théorique et conceptuel au travail de l'architecte-urbaniste appelé à travailler dans la transformation de la ville existante (Rogers, 1957). Pendant trente ans, au travers de plusieurs moyens de transmission du savoir - revues spécialisées, publications, cours universitaires, séminaires et expositions - ils organisent un savoir théorique en lien avec la pratique professionnelle de l'architecte, en opposant l'approche de l'architecture urbaine à celle d'une planification perçue comme manipulative et corrompue.

Aldo Rossi, figure centrale de cette « école italienne » qui aura beaucoup de retentissement en Europe à partir des années 1970, inscrit son travail sur *l'Architecture de la ville* dans un véritable mouvement de réforme de la discipline architecturale (Rossi, 1966). Avec l'éclairage des approches des géographes et urbanistes français, ainsi que des premiers Modernes allemands, ses cours universitaires, articles, essais, introductions à des textes de théorie, opèrent un glissement d'échelle de l'Architecture vers la Ville. Il cherche ainsi à définir un sous-champ disciplinaire à partir d'un travail sur les mots de l'architecture dans leur articulation à la dimension urbaine. Ces mots et notions - ceux de *type*, de *modèle*, d'*analogie*, de *locus*, de *forme urbaine* - sont considérés comme des outils conceptuels permettant de construire la relation entre théorie et œuvre construite, analyse et projet à l'échelle de la ville, en respectant son histoire, ses mémoires et l'ensembles des éléments subtils liés



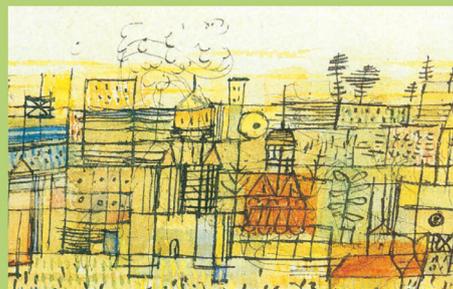
Première de couverture du livre *L'architettura della città* écrit par Aldo Rossi en 1966.

Source : Clup.

## ALBERTO MAGNAGHI IL PROGETTO LOCALE

Verso la coscienza di luogo

Nuova edizione accresciuta



Bollati Boringhieri

Première de couverture du livre *Il progetto locale* écrit par Alberto Magnaghi en 2000.

Source : Bollati Boringhieri.

à la caractérisation de ses lieux (Mazzoni, 2013). L'élargissement du débat à l'échelle internationale au cours des années 1970 et 1980 coïncide avec l'imposition d'un mouvement qui a été appelé « typo-morphologique » en France et qui a provoqué, selon nous, une perte radicale des objectifs théoriques et des approches définis au cours des années 1950 et 1960 par Aldo Rossi et le mouvement de la *Tendenza*. Lors que l'école italienne de l'architecture urbaine s'internationalise, celle-ci perd de vue le lien très fort qu'elle avait établi entre l'Architecture et la Ville pour se concentrer essentiellement sur l'échelle de l'édifice.

Ce n'est que cinquante ans après, au cours des années 2000, que nous pouvons retrouver en France un nouveau lien avec les théories et les approches d'Olivetti, puis de Rogers et Rossi, présentées plus haut. Avec l'émergence des disciplines liées au paysage et avec les débats des Territorialistes italiens liés à la Biorégion urbaine (Magnaghi, 2000) nous sommes confrontés à nouveau à une attention au « *locus* », aux types et aux formes liés aux établissements humains, en lien avec la géographie et l'ensemble des éléments subtils émanant des lieux du projet. Plutôt que définir l'architecture urbaine en opposition à une forme abstraite de planification comme c'était le cas pour l'école italienne de la *Tendenza*, il s'agirait plutôt aujourd'hui d'un mouvement qui introduit l'importance de lier architecture et urbanisme à travers une approche quantique du projet, c'est-à-dire d'intrication et de superposition d'échelles et d'états de perception.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Olivetti, A. *Città dell'uomo*, Milan, Edizioni Comunità, 1959.
- Berta, G. *Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la Comunità*, Ivrea, 1980.
- Cohen, J.-L. « La coupure entre architectes et intellectuels ou les enseignements de l'italophilie », In *Extenso*, n°1, Paris, EAPV, 1984.
- Magnaghi, A. *Il progetto locale*, Torino, Bollati-Boringhieri, 2000.
- Mazzoni, C. *La Tendenza, une avant-garde italienne. 1950-1980*, Marseille, Parenthèses, 2013.
- Rossi, A. *L'architettura della città*, Venezia, Marsilio, 1966.
- Rogers E.-N. « Ortodossia dell'eterodossia », *Casabella-Continuità*, n°216, Milan, 1957.

## Les villes des franges de l'agglomération parisienne saisies par la planification

**Tanguy Le Goff**, *politiste, Mission gouvernance, L'Institut Paris Region*

L'étude de la dynamique de développement des villes petites et moyennes (VPM) situées aux franges de l'agglomération parisienne, nous a conduit à croiser le planisme francilien à travers une question : qu'est-ce que la planification a fait (ou pas) à ces VPM ? Autrement dit, comment ces VPM ont-elles été saisies par la planification et quels impacts les différents schémas de planification ont-ils eu sur leur développement ?

### Des villes progressivement éclipsées par les villes nouvelles

Dans le premier plan pour la région parisienne, le PADOG (Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne) de 1960, les VPM des franges sont explicitement envisagées comme une solution pour décongestionner la capitale. Un scénario leur attribue la double fonction d'assurer un développement coordonné entre l'agglomération centrale et ses franges rurales, et surtout d'accueillir les industries parisiennes les plus polluantes et leurs salariés pour atteindre, à terme, 150 000 à 200 000 habitants. Il s'inscrit dans la continuité du plan Prost (1934-1939) et du projet de « villes satellites » élaboré dès 1941. Il s'agissait ainsi d'arrêter, par la création de grands ensembles, l'extension parisienne et à d'en reporter la croissance sur ces villes périphériques. Le poids, en ce début des années 1950, de la pensée graviériste et des référentiels anti-urbains très présents dans le PADOG expliquent aussi le rôle attribué aux VPM.

Prenant le contre-pied des hypothèses malthusiennes du PADOG, le SDAURP - schéma directeur et d'aménagement urbain de la région parisienne (1965) - enterme définitivement l'idée de s'appuyer sur « ces villes satellites » pour organiser l'agglomération et en canaliser la croissance. Le scénario retenu est celui de 5 villes nouvelles situées à faible distance du centre. Au moment où se dessine à l'échelle nationale la politique des métro-

poles d'équilibres, choisir ces VPM des franges eut été, selon les auteurs de ce plan, privilégier le développement de la région parisienne aux dépens des villes voisines du bassin parisien. Trop proches de ces dernières, les VPM de la grande couronne sont maintenues à l'écart des grands axes d'urbanisation définis par le SDAURP. Le choix de ces villes nouvelles tient aussi à la volonté étatique de créer des « centres urbains nouveaux » sans avoir à se soucier des contraintes urbaines existantes de villes historiques.

Le SDAURIF (1976) poursuit les grands principes d'aménagement du SDAURP tout en prenant en compte l'inflexion de l'évolution démographique et économique plus mesurée que les prévisions envisagées dans celui-ci. Les VPM, dont il est rappelé à la fois « le caractère provincial » leur conférant un certain attrait et la fonction de marché et de centre de services pour les zones rurales, se voient attribuer un rôle secondaire. Les villes nouvelles concentrent encore tous les efforts d'aménagement en grande couronne.

Défendant une organisation résolument polycentrique et hiérarchisée de la Région, le SDRIF de 1994, premier plan post-décentralisation, réinterroge le rôle et les fonctions des VPM de grande couronne. Elles se voient désignées comme des villes trait-d'union – correspondant à la double fonction qui leur est assignée : freiner l'extension de la tâche d'huile urbaine. Pour ce faire, elles doivent se constituer en point d'appui et établir des liens avec les départements limitrophes afin de développer une solidarité interrégionale permettant de relayer la dynamique économique et urbaine parisienne. En dépit de cette revalorisation dans les documents de planification, elles vont rester dans l'ombre portée des villes nouvelles.

Enfin, le SDRIF de 2013 les définit comme des pôles de centralité « secondaire », sur lesquels s'appuyer pour favoriser une multipolarité régionale. Point important, constituant à la fois un atout et une contrainte dans le développement de ces villes, elles sont perçues comme des territoires à capacités fortes de densification et d'extension « contribuant à l'effort régional de construction de logements. »

Éclipsées, depuis les années 1960, par les 5 villes nouvelles d'Île-de-France, les 18 villes des franges de l'agglomération parisienne se sont, d'une certaine manière, développées aux marges de la planification régionale.

## Vers une renaissance des villes petites et moyennes ?

Et, ces dernières années, elles connaissent un indiscutable « renouveau démographique ». Alors que la croissance démographique a longtemps été portée, dans les espaces périurbains, par les communes périphériques à ces villes petites et moyennes (VPM), la tendance s'est inversée au cours des 10 dernières années. Elle est désormais plus importante au sein des VPM que dans leurs communes environnantes par rapport auxquelles elles assurent un rôle de centralité aussi bien par les aménités – équipements sportifs, culturels, de santé ou scolaires – que par les emplois qu'elles offrent.

Terres d'élection des employés et des ouvriers, qui sont attirés par un prix du foncier plus accessible que dans le cœur d'agglomération, par la promesse de rejoindre une ville à la campagne, leur poids dans la population s'explique aussi par l'histoire du peuplement de ces villes. Il s'est fait, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, en lien avec leur spécialisation dans des secteurs industriels qui nécessitaient une population faiblement qualifiée. Les grands ensembles, construits dans les années 1960-1970 à côté des centres historiques – ou, le plus souvent, au-dessus d'eux, sur les plateaux agricoles – ont accueilli une partie de la main d'œuvre mobilisée pour le fonctionnement de ces usines. Néanmoins, en une vingtaine d'années, plusieurs de ces VPM ont perdu leurs industries historiques. À Persan, l'usine américaine *Great Lakes Chemical* a fermé ses portes en 2002, après plus de 50 ans d'activité. À La Ferté Gaucher, c'est l'usine *Villeroy and Bosch* qui est mise en liquidation, fin 2019. Ces fermetures expliquent les difficultés du marché de l'emploi dans ces communes qui, de plus en plus, est tourné vers des activités présentielle. Elles représentent aujourd'hui plus de 70% des emplois (dont 35% dans le secteur public).

Peu visibles aujourd'hui dans l'écosystème métropolitain francilien, ces VPM pourraient pourtant jouer, demain, un rôle plus important dans son fonctionnement. Elles pourraient notamment s'affirmer comme des lieux de centralité politique assurant un rôle de défense des ressources - énergétiques, alimentaires, paysagères - des espaces périurbains et ruraux dont le système métropolitain a besoin. Certaines pourraient aussi, à un moment où l'idée d'une relocalisation des industries s'affirme, redevenir des espaces pour l'industrie francilienne.

## SÉANCE 5

# LES NOUVELLES VOIES DE L'AMÉNAGEMENT

Mercredi 22 avril 2020 en webinar

Au début des années 1980, les cadres de référence de l'aménagement changent, non seulement d'un point de vue institutionnel avec la montée en puissance de l'Europe et des collectivités territoriales mais aussi d'un point de vue socio-économique avec l'affirmation de nouveaux modèles de développement. S'ensuivra une période de réorganisation et de réorientation des politiques d'aménagement qui intégreront peu à peu une dimension environnementaliste. Cette montée en puissance des enjeux environnementaux sera plus spécifiquement retracée et analysée dans la deuxième partie de la séance. La troisième intervention portera sur la façon dont les territoires franciliens se saisissent du défi de l'économie circulaire et mettent en place diagnostics et projets.

## De l'aménagement du territoire à l'aménagement des territoires

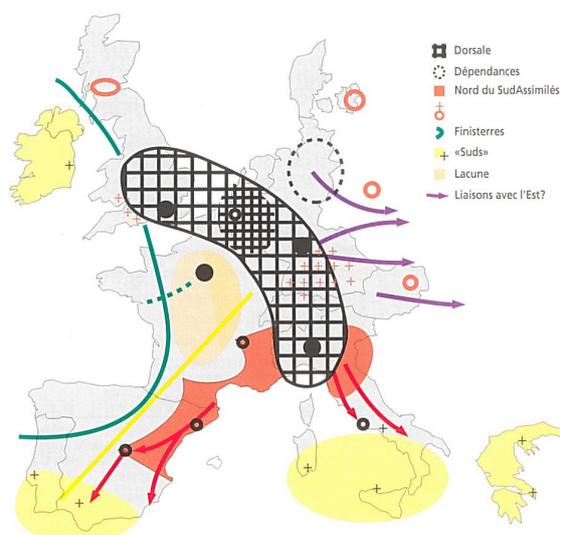
**Marc Desportes**, *ingénieur-urbaniste et historien, membre du Comité d'histoire*

À partir de la fin des années 1960, la politique d'aménagement conduite au cours des Trente Glorieuses va se heurter d'abord à une forme de contestation, puis à la crise économique des années 1970. Enfin, la décentralisation et le rôle croissant de l'Union européenne vont contribuer à vider de sa substance la politique nationale d'aménagement.

Si la planification de l'aménagement est performante à la grande échelle, ce n'est pas forcément le cas à la petite échelle, à celle de la vie quotidienne. De fait, à la fin des années 1960, on assiste à un rejet de ce qui apparaît comme un univers de néons, de béton et de pollution. Sur le terrain, ce sont des luttes urbaines contre la rénovation des vieux quartiers, ou encore l'occupation du Larzac contre la création d'un camp militaire. La réponse des pouvoirs publics est plurielle : l'implantation des grandes surfaces est réglementée, la taille des tours et des barres de logements collectifs est limitée et, surtout, un ministère est créé en 1971 avec pour objectif la protection de la nature et de l'environnement.

Mais le fait majeur qui viendra clore cette période

de modernisation du territoire est bien sûr la crise économique qui intervient après le choc pétrolier de 1973. La vie de la nation s'en trouve bouleversée. Le chômage augmente de façon durable, passant de 300 000 demandeurs d'emplois en 1970 à 2 millions en 1982. Dans ces conditions, l'aménagement doit s'attacher à réparer un territoire qui peu à peu entre en crise. Dans le domaine industriel, certains pôles, hier qualifiés « de croissance », basculent du jour au lendemain. Ainsi, entre 1970 et 1980, la zone industrialo-portuaire de Calais-Dunkerque passe d'une situation de trop plein d'emplois à celle de pénurie. Dans le droit fil des actions précédentes, la DATAR crée quinze pôles de conversion.



**Une nouvelle lecture de l'organisation territoriale européenne.**

Source : DATAR.

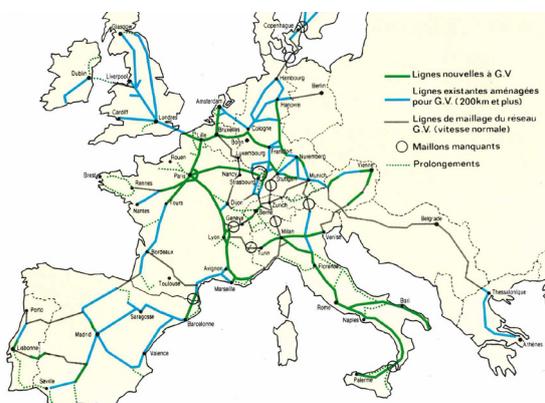
Réparer le territoire n'est pas suffisant. Il faut aussi faire face aux changements en cours. Le premier est la décentralisation du pouvoir politique en France à partir des années 1980. La décentralisation reconnaît les collectivités locales comme des entités à part entière et leur confère de nouvelles compétences : l'urbanisme est transféré aux communes et l'aménagement ainsi que la planification sont transférés aux régions. Ainsi, à l'action régionale conduite par l'État au cours des années précédentes, va se substituer l'action des régions. Le second changement est le rôle croissant pris par l'Europe. Le cadre européen sert désormais de référence. Il met en lumière d'autres modèles d'organisation territoriale que le modèle français. Ainsi, l'axe rhénan qui va de la plaine du Pô à la Rhénanie affiche une vitalité économique indéniable, montrant par-là la performance des organisations décentralisées et collaboratives. C'est à l'échelle du cadre européen que va être conçu le réseau TGV (même si la première ligne, le Paris-Lyon inauguré en 1981, répond à une demande locale). D'un point de vue territorial, l'accélération des transports avec le TGV provoque un effet de channelisation, c'est-à-dire la mise en relation de points éloignés sans que les zones traversées soient irriguées, ce qui correspond à une organisation horizontale, faite de pôles interconnectés, qui évoque l'image de l'archipel. Parallèlement, de nouvelles organisations industrielles voient le jour. L'innovation technique s'avère de plus en plus liée à son lieu de recherche et à ses circuits de mise en œuvre. À l'organisation taylorienne de l'entreprise succède une organisation où conception et production sont liées et où la production est organisée en flux tendus. Dans cette nouvelle organisation, les effets de coopération, de coordination, de synergie se combinent. Le lieu qui incarne cette forme de métissage est la métropole, dont Euralille donne un brillant exemple.

Dans ce mouvement où se conjuguent métropolisation et globalisation, effet de channelisation et organisation en archipel, le territoire national perd sa valeur de référence. L'heure est à la compétitivité.

Les années 2000 correspondent à une montée en puissance du thème du développement durable tant auprès du grand public qu'auprès des acteurs. Plusieurs politiques publiques sont porteuses d'une reconnaissance explicite de ce thème dans le domaine de l'aménagement. Tout d'abord, la rédaction d'agenda 21 locaux, en conformité avec les recommandations du sommet de Rio de 1992. Ensuite, la loi relative à la solidarité et renouvellement urbain, votée en 2000, qui prend en compte la notion de développement durable, notamment en luttant contre l'étalement urbain. L'idée qui prévaut au cours de ces années est que le développement durable doit être traité de façon prioritaire. Pour cela, est formé en 2007 un grand ministère regroupant les ministères de l'écologie, de l'équipement et de l'industrie, soit le ministère protecteur et les ministères développeurs.

Que devient dans cette réorganisation l'aménagement du territoire? En 2005, la DATAR avait été renommée Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Apparaissait ainsi le terme de *territoires* au pluriel, renvoyant à des groupements de collectivités territoriales, sans en préciser le niveau. La DIACT aura plusieurs avatars avant d'être fondue en 2014 dans un Commissariat général à l'égalité des territoires, lui-même transformé en 2020 en Agence nationale de la cohésion des territoires. On assiste là à la dissolution de la DATAR dans l'appareil administratif si ce n'est à sa disparition.

Un constat s'impose donc : on est passé de l'aménagement *du* territoire à l'aménagement *des* territoires. Le Territoire avec un grand T n'a pas pour autant disparu puisqu'il sert encore de support à certaines politiques nationales. L'aménagement, lui, n'a pas cessé : activité essentielle, y compris pour mettre en œuvre les politiques de développement durable comme le montre par l'exemple des éco-quartiers, il est désormais pratiqué au niveau local et régional.



Scénario pour un réseau européen ferré à grande vitesse (1988).

Source : DATAR.

# Développement durable, métabolisme urbain, économie circulaire : la montée en puissance des enjeux environnementaux ?

**Sabine Barles**, professeure d'urbanisme et d'aménagement à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

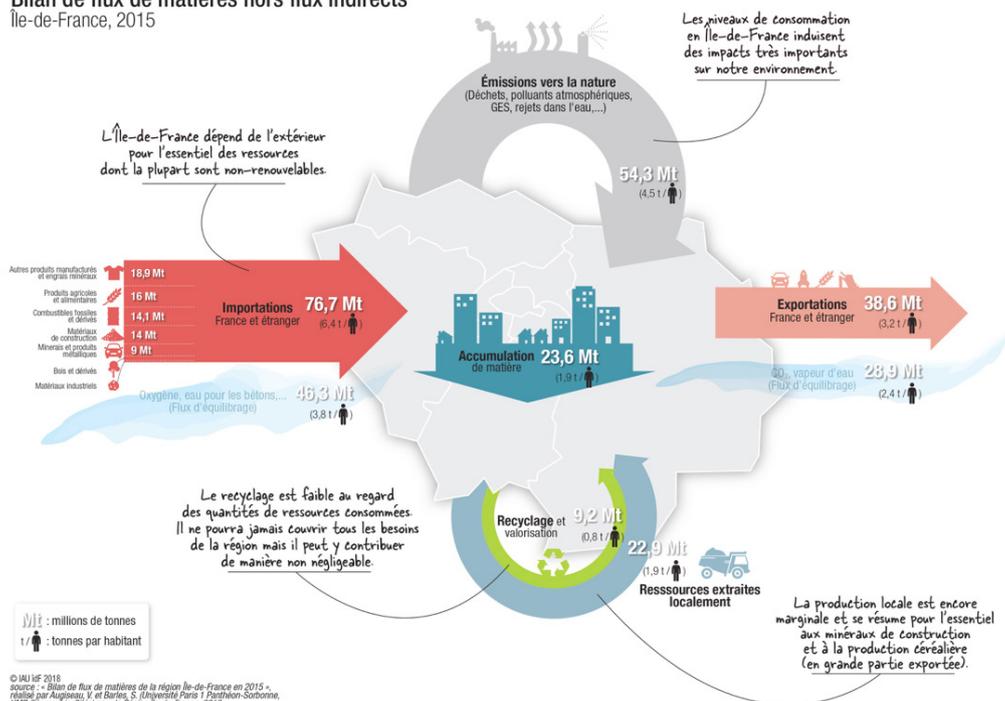
Quand ce titre d'intervention m'a été proposé, je l'ai retenu à la condition que l'on y ajoute un point d'interrogation. J'ai aussi hésité à maintenir cette intervention, mais il me semble in fine que la crise que nous vivons reflète et exacerbe une crise plus profonde encore, celle des relations entre les sociétés humaines et la biosphère. Ce sujet sera abordé de façon restrictive en s'en tenant à une approche urbaine et en tentant de faire le lien entre urbanisme d'une part et problématiques environnementales d'autre part.

## L'échec de l'environnementalisation de l'urbanisme

Depuis cinquante ans, les dispositifs destinés à intégrer les questions environnementales à l'urbanisme se sont multipliés : chartes d'écologie urbaine, agendas 21, plans climat énergie territoriaux, schémas régionaux de cohérence écologique (liste non exhaustive). Pourtant, force est de constater l'échec de l'environnementalisation de l'urbanisme : ces dispositifs ne sont pas parvenus à enrayer les atteintes urbaines à la biosphère et leur effet en retour sur les humains et le vivant tout entier. Si l'on constate une amélioration locale et apparente de l'environnement au sein des villes des Nord, celle-ci est peu effective dans les Suds. Cette amélioration est de plus remise en cause par les crises sanitaires et les événements climatiques extrêmes (pour ne citer qu'eux) qui affectent les villes, et contrebalancée leurs effets différés dans l'espace.

Cet échec a de nombreuses raisons d'ordre historique, politique, social, institutionnel et épistémologique. Pour ce qui concerne directement l'urbanisme (considéré comme champ de recherche et/ou d'action), on peut citer : l'oubli par celui-ci de ses fondements environnementaux, incorporés dans les dispositifs qu'il met en œuvre ; la délégation des questions matérielles à d'autres disciplines, professions, champs de recherche et d'action renvoyant aux sciences pour l'ingénieur ; l'absence de

**Bilan de flux de matières hors flux indirects**  
Île-de-France, 2015



**Bilan de matières brutes, Île-de-France, 2015.**

Source : IAU ÎdF, 2018.

tournant biologique alors que l'urbanisme est en quelque sorte né en même temps que cette discipline ; et, plus généralement, l'adhésion au paradigme de la croissance. L'urbanisme s'inscrit dans et accompagne ainsi le processus d'industrialisation et d'exploitation de la biosphère qu'il ne remet pas frontalement en cause.

### Matérialités urbaines

Si l'on considère maintenant les principaux problèmes environnementaux, on observe que la plupart d'entre eux sont liés, directement ou indirectement, aux flux et stocks d'énergie et de matières mobilisés par les sociétés humaines : ce que l'on appelle leur métabolisme, qui désigne donc l'ensemble de ces flux et stocks et des processus qui en sont à l'origine. Les villes jouent un rôle majeur dans ce métabolisme. Elles sont presque entièrement dépendantes d'autres territoires et milieux pour leur approvisionnement et la gestion de leurs excréta, si bien qu'on peut dire que leur métabolisme est en grande partie externalisé. Il se caractérise par sa densité, l'importance des stocks (bâtiments, biens divers), des consommations finales donc des émissions vers l'air, l'eau et les sols. Le métabolisme urbain est, comme celui de toutes les sociétés industrielles, linéaire : il se fonde sur l'extraction permanente de ressources et le rejet constant de matières qui contribuent à la détérioration des milieux. La figure 1 illustre cette situation pour l'Île-de-France : importations très supérieures à l'extraction locale de ressources ; émissions vers la nature supérieure aux exportations ; recyclage très faible ; importance de la croissance du stock. L'externalisation du métabolisme est aujourd'hui associée à sa mondialisation, si bien que l'empreinte environnementale des villes se situe plus à l'extérieur de leurs limites qu'à l'intérieur de celles-ci, compte tenu des flux d'énergie et de matières nécessaires à l'extraction, à la fabrication et au transport des biens importés.

### Pour aller plus loin

Quel serait alors un métabolisme urbain compatible avec le fonctionnement de la biosphère ? Si la question est loin d'être tranchée, quelques principes se dégagent des travaux de recherche récents. En premier lieu, le recyclage ne suffit pas : la nécessité est à la dématérialisation, c'est-à-dire à une consommation moindre de matière, dans tous les secteurs de la consommation et en particulier dans celui de la construction, donc de l'urbanisme. Un autre point fondamental concerne les politiques biogéochimiques, qui sont à inventer. De nombreux travaux montrent que la perturbation des cycles de l'azote et du phosphore consti-

tue l'un des problèmes environnementaux les plus importants (avec la perte de biodiversité, et avant le changement climatique). Les villes sont concernées au premier chef, comme centre de consommation alimentaire et comme lieu de production de déchets solides et liquides riches en azote et en phosphore, aujourd'hui très peu recyclés. Enfin, les ressources renouvelables, qui devraient se substituer, autant que faire se peut, à celles qui ne le sont pas, sont avant tout surfaciques : principalement issues de l'énergie solaire (directement ou via la biomasse végétale), leur disponibilité dépend de la surface qui leur est allouée. Une politique tournée vers la transition socio-écologique devrait donc intégrer un volet dédié à l'affectation des sols, qui devrait redevenir centrale dans l'aménagement – ce qu'elle était avant la transition énergétique vers les combustibles fossiles et la révolution des engrais.

En conclusion, l'urbanisme et l'aménagement pourraient jouer un rôle central dans la transformation du régime socio-écologique. Pour cela, ce champ de recherche et d'action devrait être lui-même profondément transformé.

### BIBLIOGRAPHIE

- Arnsperger, C., Bourg, D. « Vers une économie authentiquement circulaire. Réflexions sur les fondements d'un indicateur de circularité », *Revue de l'OFCE* (145), 2016, p. 91-125. En ligne, consulté le 12 avr. 2016, [www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2016-1-page-91.htm](http://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2016-1-page-91.htm).
- Bahers, J. B., Barles, S. (dir). « Transition ou consolidation du régime dominant : le métabolisme urbain en transition », *Flux* 116-117, 2019.
- Barles, S. « Écologie territoriale et métabolisme urbain : quelques enjeux de la transition socio-écologique », *Revue d'économie régionale et urbaine* (5), 2017, p. 819-836.
- Barles, S. « L'autonomie métabolique urbaine, un oxymore, une gageure ? », p. 357-375, in : LOPEZ, F., Pellegrino, M., Coutard, O. (dir). *Les territoires de l'autonomie énergétique. Espaces, échelles et politiques*. ISTEE éditions, 2019.
- Stefen, W. et al. « Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet », *Science* 347(6223), 13 févr. 2015.

# L'économie circulaire dans les territoires franciliens

**Martial Vialleix**, urbaniste, Département environnement urbain et rural, L'Institut Paris Region

Le modèle de l'économie circulaire fait l'objet d'un engouement croissant à l'échelle des territoires, et l'Île-de-France ne fait pas exception en la matière. De l'échelle stratégique à l'échelle opérationnelle, l'économie circulaire est un moyen important pour tendre la transition socio-écologique.

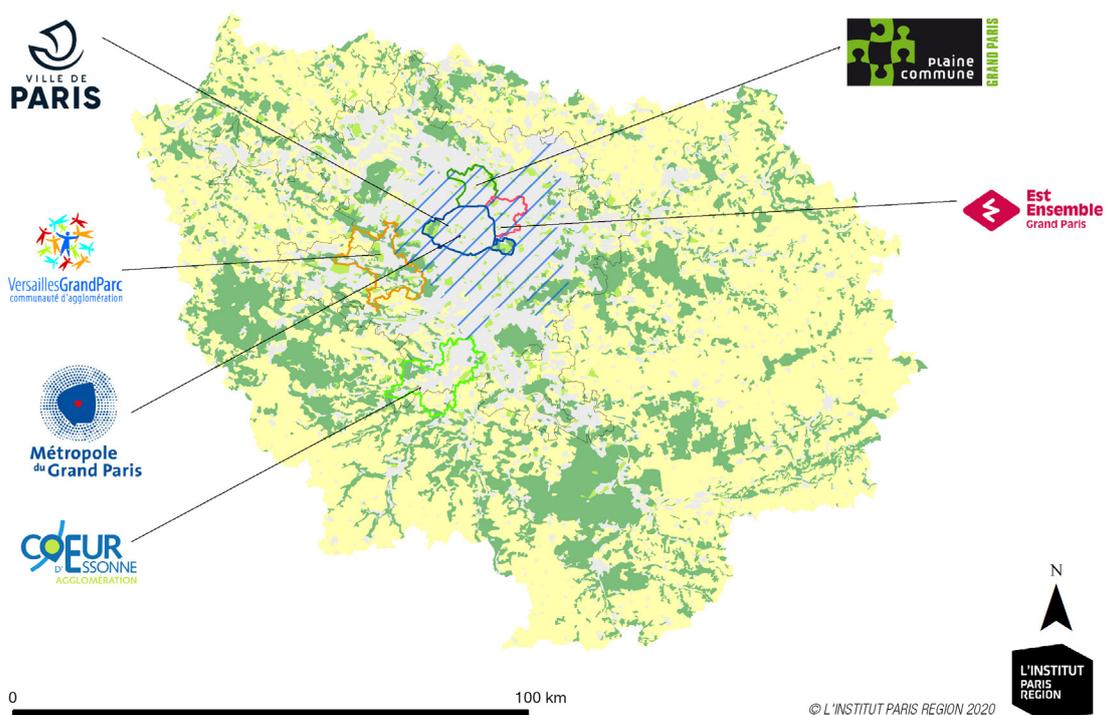
Si elle concerne en premier lieu les politiques de gestion des déchets, une conception plus systémique de l'économie circulaire est en train d'être consolidée, tant au niveau scientifique (multiplication des travaux académiques) qu'opérationnel (accroissement des projets et politiques). Se fondant sur une approche par le métabolisme territorial tel que décrit par Sabine Barles, cette conception cherche à prendre en compte l'eau, l'énergie, les matériaux ou les produits alimentaires qui concourent au fonctionnement des territoires. Leur gestion sur un modèle linéaire, source de gaspillages, est aujourd'hui à l'origine d'une grande

partie des problèmes environnementaux des territoires (changement climatique, pollutions, pressions sur les milieux naturels...).

Schématiquement, deux niveaux de lecture de l'économie circulaire émergent à l'échelle territoriale : une logique sectorielle (déchets et matériaux notamment) et une logique plus intégrée avec la formalisation de programmes ou de stratégies dédiées qui agissent sur plusieurs flux du métabolisme territorial. En Île-de-France, une petite dizaine de territoires, principalement localisés dans l'agglomération parisienne, ont formalisé des politiques spécifiques sur et autour de l'économie circulaire.

Nouvel objet de l'action publique territoriale, l'économie circulaire se fonde sur un schéma assez classique allant du diagnostic (sous forme d'analyse de flux de matières) jusqu'aux actions visant à mieux boucler les flux, à rapprocher les acteurs, à consolider des filières d'emplois non délocalisables, etc. Les territoires construisent un travail de hiérarchisation des flux sur lesquels ils souhaitent intervenir au regard de leurs caractéristiques socio-économiques ou environnementales. Habités parfois par un « déjà là » important qu'ils ne sont pas toujours en mesure de repérer<sup>1</sup>, ils s'efforcent de mobiliser et d'articuler les multiples

## Intercommunalités franciliennes dotées d'une stratégie économie circulaire en 2020



Intercommunalités franciliennes dotées d'une stratégie économie circulaire en 2020.

Source : IPR, 2020.

acteurs d'un environnement complexe hérité de la décentralisation, comme Marc Desportes l'a décrit. Evolutif et quelque peu concurrentiel, cet « écosystème d'acteurs » articule un nombre croissant de parties prenantes autour d'une logique de sensibilisation (réseaux de partages de « bonnes pratiques », comme le Comité Francilien de l'Économie Circulaire), de soutien technique (dont l'Institut Paris Région relève, au même titre que le CEREMA par exemple) et de financement (l'ADEME par exemple).

Paris et Plaine Commune figurent parmi les territoires franciliens moteurs de cette territorialisation de l'économie circulaire.

Fort d'un engagement de longue date, la Ville de Paris œuvre sur plusieurs flux de son métabolisme (qu'elle donne à voir aux citoyens *via* la plateforme <http://metabolisme.paris.fr/>).

Les bio-déchets sont particulièrement visés (collecte séparée dans les domiciles des ménages, mais aussi circuits de compostage de proximité), tout en agissant sur des secteurs dont elle a la charge comme la mode, l'évènementiel ou la culture.

Face à ses enjeux importants de renouvellement urbain et aux dynamiques urbaines à l'œuvre sur son territoire, Plaine Commune a fait le choix de travailler sur les matériaux de construction et sur les déchets de chantier. Son objectif est de créer des filières de valorisation locales de matières, en favorisant les synergies inter-chantiers, propices au réemploi ou la réutilisation de menuiseries, portes, briques, béton ou bois, dans les opérations d'aménagement portées par la collectivité.

En parallèle, à l'échelle opérationnelle, des éco-quartiers comme celui de La Vallée à Châtenay-Malabry se saisissent d'enjeux classiques d'urbanisme durable que l'économie circulaire incite à envisager ensemble. Produire de l'alimentation au plus près des lieux de consommation, utiliser des matériaux issus du recyclage ou du réemploi, ou gérer les eaux pluviales de manière plus naturelle sont autant d'enjeux pour un métabolisme circulaire de plus en plus intégré dans les cahiers des charges des projets urbains.

Ainsi, c'est une diversité d'initiatives qui émerge aujourd'hui en Île-de-France. Acteurs et outils de l'aménagement sont interpellés par ce nouvel objet de l'action publique qui invite à dépasser les logiques de silos des collectivités, réinterroge les manières de produire de l'urbain dans une logique économe en ressources et fait appel à des démarches de coopération(s) entre échelles spatiales. L'éco-

nomie circulaire incite également à imaginer une vision renouvelée et stratégique de la ressource foncière dans le but de faire circuler des matières et de produire plus localement, dans des espaces urbains toujours plus denses, intenses et poreux.

L'économie circulaire est en train de devenir une nouvelle voie de l'aménagement. La question de savoir dans quelle mesure ces démarches peuvent faire système et influencer sur le métabolisme francilien dans son ensemble reste néanmoins en suspens. Ces bonnes pratiques s'inscrivent en effet dans une tendance à l'accroissement des consommations de matières induites par les dynamiques de développement et les transformations des modes de vie. En ce sens, la sobriété constitue le premier pilier d'une approche réellement « authentique » de l'économie circulaire<sup>2</sup>.

1. Vialleix, M. & Mariasine, L. « Villes et territoires circulaires : de la théorie à la pratique ». Note rapide n°822, Institut Paris Région, 2019. En ligne sur <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/villes-et-territoires-circulaires-de-la-theorie-a-la-pratique.html>

2. Arnsperger, C. & Bourg, D. « Vers une économie authentiquement circulaire. Réflexions sur les fondements d'un indicateur de circularité », Revue de l'OFCE, n° 145, 2016/1, pp. 91-125.



**L'INSTITUT PARIS REGION**  
EST UNE ASSOCIATION LOI DE 1901

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49