

PARIS MÉTROPOLE : UNE POLYCENTRALITE HIÉRARCHISÉE¹

Philippe Panerai
juin 2006

La condition de la ville contemporaine

Aujourd'hui la ville désigne une agglomération qui a dépassé les limites de la commune mère, une agglomération où se rassemblent des territoires divers et des occupations hétéroclites, coupées par des infrastructures de transports et où coexistent des zones agricoles, des secteurs naturels, des plateformes logistiques.

A cette ville « diffuse » sont associées des caractéristiques particulières qui modifient notablement notre perception de la ville et de la pratique que nous en avons.

Ce que nous considérons comme la ville jusqu'aux années 50 est aujourd'hui un centre (centre ville, centre historique élargi) qui ne représente que 10 à 15% du territoire urbanisé. Ce centre n'est plus unique, il coexiste avec d'autres **centralités héritées** (anciens faubourgs, bourgs ruraux englobés, centres villes des communes de banlieue...) avec lesquelles s'organise une entité urbaine multipolaire ordonnancée sur la figure de la constellation.

Dans cette ville, les infrastructures techniques, les plateformes logistiques, les dépôts et les réserves ne peuvent plus continuer d'être sans cesse repoussés à la marge. Dans une ville qui a dépassé les limites, les confins doivent être domestiqués, intégrés, apprivoisés, valorisés. Il suffit de penser au cimetière autrefois mis à distance du milieu habité qui est devenu un parc urbain d'un caractère particulier autour duquel on ne refuse plus d'habiter, ou du canal « technique » qui devient un lieu de promenade et suscite des fronts bâtis recherchés.

De même la campagne et la nature ne forment plus un milieu distinct, proche mais différent du lieu construit, l'un et l'autre s'entremêlent au hasard des mutations foncières et économiques pour former un milieu urbain d'un nouveau type où la densité urbaine rejoint la densité rurale, où l'agricole et le maraîcher coexistent avec le logement des cadres, les petites zones d'activités, les pôles technologiques modernes.

Cette ville qui a dépassé les limites communales est vouée à l'intercommunalité, ce qui recoupe en partie la question de la multipolarité et du polycentrisme et devrait permettre l'expression de cultures locales et de centralités secondaires qui ne soient plus asservies au centre principal et à la seule culture du centre.

La diffusion de la ville dans le territoire n'est pas seulement le fait de grandes métropoles. Elle touche également les villes moyennes, voire les petites villes où les distances ont été multipliées par 5 ou 10 en quelques décennies, entraînant une motorisation excessive et un étalement urbain important.

Dans les grandes villes elle entraîne bien évidemment des dysfonctionnements qui sont à la mesure de leur échelle.

Paris : les échelles de la métropole

La métropole parisienne est issue de Paris, de sa croissance liée à celle du pouvoir politique, de son attrait. L'histoire s'est concrétisée dans l'organisation des infrastructures pour en faire une agglomération centralisée à l'image du pouvoir politique et de l'administration française, héritiers de Louis XI, de Colbert, du centralisme jacobin, et de Napoléon Ier.

Dans cette vision simple, le passage du Paris historique à la région toute entière se fait par une succession de changements d'échelle avec densité décroissante.

¹ Un premier état de ces réflexions a fait l'objet d'une présentation à la Maison de l'Architecture à Paris lors des débats préparant la contribution au SDRIF automne/hiver 2005-2006, puis d'une communication au séminaire Paris-New-York organisé par la Maison de France (Université de New York) 28/29/04 2006.

Mais la Région Ile de France n'est pas Paris et n'est pas seulement la région de Paris. Il faut aujourd'hui renverser le point de vue, partir de la grande échelle : l'Ile de France **une des grandes régions agricoles** de l'Europe (le meilleur rendement à l'hectare pour les céréales), des paysages variés, une histoire ancienne qui se marque dans le territoire, vestiges romains, fortifications médiévales, églises gothiques, châteaux de la Renaissance ou classiques, ...forêts domaniales, parcs naturels. Un patrimoine riche et vivant, attractif. Des villes anciennes : Melun, Mantes, Dourdan, Etampes un réseau de transport ancien et (trop) centralisé... un maillage de villages et de bourgs distants de 4 à 5 km, une heure de marche, l'heure au clocher.

Tout un territoire à conforter, à conduire vers d'autres rôles que ceux du XIXème siècle. L'agriculture n'emploie plus autant de personnes, l'industrie délocalise et doit se recomposer mais le tourisme et le patrimoine, le travail à domicile, l'agriculture biologique et le maraîchage rénové, le développement des services, l'aménagement du temps de travail ... doivent inciter à réorganiser ces territoires pour éviter à la fois leur dépérissement, leur transformation en résidences secondaires pour les plus riches, leur lotissement irréflecté par appât du gain... Au centre de ce territoire une grande ville³, une métropole

Paris Métropole : radioconcentrisme ou polycentralité ?

Peu ou prou l'action d'Hausmann a consisté à élargir le centre, à passer de la ville du piéton et des charrettes à celle du chemin de fer. Mais depuis un siècle et demi, la limite de Paris calquée sur l'enceinte de Thiers, confirmée dans les années 20 par la ceinture des HBM qui a solidifié les boulevard des maréchaux puis, dans les années 60, par le boulevard périphérique étouffe la capitale qui depuis longtemps ne se restreint plus à la définition administrative de la ville de Paris.

Dans la compétition internationale entre les villes, la concurrence pour les JO en fut une douloureuse, la ville englobe son agglomération. Vu de Houston, du Caire ou de Madrid, l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle est à Paris, le Grand Stade est à Paris, La Défense est à Paris. Et le Paris central, le Paris « historique » et institutionnel n'est pas le patrimoine ou la propriété des seuls habitants des vingt arrondissements, mais le centre de la ville de 5 à 8 millions d'habitants qui sont de Clichy, d'Evry, de Versailles ou de Bobigny, mais qui sont aussi Parisiens comme à Londres on est de Hackney ou de Southwark **et** Londonien, comme à Montréal on est de Westmount ou d'Outremont **et** Montréalais.

Il s'agit donc bien d'organiser les relations entre les parties d'une agglomération capitale qui couvre environ 1 400 km² et rassemble entre 7,5 millions et 8 millions d'habitants.

Cette agglomération a un centre évident : la Ville de Paris, le Paris intra-muros. La tentation est grande de vouloir agrandir Paris de manière homothétique, de renouveler un siècle et demi plus tard l'action d'Hausmann en englobant dans un grand Paris une nouvelle couronne de communes qui fonctionneraient comme une nouvelle ceinture d'arrondissements périphériques, du 21 à 50 par exemple, rassemblant une population d'environ 3,5 millions d'habitants, appuyé sur la Seine à l'ouest, sur la Marne à l'Est. Quitte à recommencer un peu plus tard cette démarche d'annexion en portant la limite au méandre suivant.

Mais il semble difficile d'annexer aujourd'hui Boulogne ou Saint Denis comme on a annexé en 1860 le village de Charonne ou le Petit Montrouge. Ces villes sont plus peuplées que certains arrondissements parisiens, elles ont une histoire, elles occupent une place dans l'organisation administrative, elles sont déjà des centres pour les communes alentour, bref, il faut compter avec elles.

³ j'emploie ici ville pour distinguer l'agglomération parisienne, par contre la Ville de Paris désigne l'entité administrative des 20 arrondissements réunis dans la municipalité.

Définir pour la Métropole parisienne une **polycentralité hiérarchisée** c'est partir de ces réalités pour étendre l'aire centrale de l'agglomération en acceptant son hétérogénéité.

Car dans cette agglomération vivante et ponctuée, les tissus denses et continus de la grande ville moderne de la fin du XIX^{ème} siècle (le Paris d'Hausmann, le Barcelone de Cerda, la Vienne d'Otto Wagner) peuvent rarement être réactualisés. Si la densité s'en approche parfois (et encore accepterions-nous le COS de 3,5 du Paris central) nous sommes condamnés à inventer les formes de la ville de demain mêlant des tissus continus et denses aux tissus discontinus, entourant des parties singulières (centre historique, villages englobés) dialoguant avec la campagne ou des enclaves vertes préservées.

Pour l'**agglomération parisienne** qui est la ville réelle à l'échelle des grandes villes du monde, il faut dépasser les notions de première et deuxième couronnes qui ne seraient qu'un agrandissement homothétique de Paris intra-muros pour parler de la structuration de l'agglomération et de la Métropole qui en constitue la partie dense, de manière équitable (socialement et économiquement) sans homogénéisation du paysage ou du tissu, mais au contraire en affirmant des variations de densité, des ponctuations, des polarités, des tensions, seul moyen d'apporter à chaque habitant une relation au centre, une proximité des équipements et des services, un accès aux transports publics.....

Penser les tissus par couronne, c'est continuer à penser Paris à partir du Châtelet, l'agglomération à partir du Paris central, la région à partir de la capitale.... Penser la grande ville dans sa diversité, c'est sortir d'une vision éternellement centralisée, rompre avec le centralisme hérité et mettre en place des complémentarités et des échanges..

Dans ce territoire des villages qui ont déjà connu des extensions, des villes moyennes avec leur personnalité dont il faut mesurer la capacité de développement économique, de rayonnement culturel et d'accueil de population. Des ponctuations qu'il faut relier par des transports sûrs, rapides et confortables dans une réflexion qui dépasse les limites de la région : Senlis, Sens, Orléans, Rouen ou Beauvais ont aussi et depuis longtemps à voir avec l'Ile de France.

Paris Métropole : polycentralité ou multipolarité ?

L'usage des mots n'est pas innocent et le passage de la polycentralité affirmée et voulue du schéma directeur de 1965 à la multipolarité de celui de 1994 ne se résume pas à un effet de mode linguistique. A l'idée du centre est associée celle d'un lien symbolique qui rassemble et rayonne, qui trouve sa force et son attrait dans le mélange des fonctions et l'expression des institutions, qui exprime à la fois la confiance et le désir de la ville, la foi en ses valeurs. Au terme de pôle est associé l'idée d'une concentration, souvent programmée, d'activités appartenant à une même branche de l'économie (pôle industriel, pôle logistique, pôle universitaire, pôle de loisirs, pôle de santé). Là où le centre rassemble, le pôle sépare et spécifie. Le pôle est programmé, le centre se développe, l'un révèle l'efficacité technocratique, l'autre l'idéalisme humaniste.

Dans l'agglomération d'aujourd'hui les deux existent et sont nécessaires.

De même que l'effet de centralité globale du Paris intra-muros provient de l'addition ou de la mise en réseau de polarités multiples, l'extension de l'aire centrale de l'agglomération avec les formes de gouvernance qui lui sont propres peut s'appuyer sur quelques centralités fortes qu'il faudra encore renforcer. Parmi elles, des villes historiques : Saint Cloud, Saint Denis, Choisy le Roi, Vincennes, des marchés anciens, les préfectures : Nanterre, Bobigny et Créteil, les pôles économiques : La Défense, Boulogne et Issy les Moulineaux...

Ces polarités anciennes dialogueront avec d'autres centres plus éloignés qui constituent aussi des polarités reconnues : Versailles, Argenteuil et avec des polarités nouvelles qui n'ont pas encore acquis une valeur de centre (et qui pour certaines ne l'acquieseront que difficilement du fait de leur monofonctionnalité ou de leur clôture : Roissy, Eurodisney).

L'agglomération alors prend la forme d'une constellation. Les villes nouvelles y trouvent leur place de même que les centralités émergentes ou potentielles souvent placées sur les nœuds des réseaux de transport dont Massy-Orly au Sud et Le Bourget au nord sont les exemples les plus accomplis.

Dans cette stratégie, il faut se demander comment les pôles de développement économiques créés par l'action publique peuvent participer à renforcer le réseau des centralités existantes afin d'apporter à chaque habitant la qualité de vie urbaine à laquelle il a droit⁴. Ceci est affaire de services de proximité et d'accès à la formation, de mobilité et de loisirs.

Il ne s'agit plus comme il y a quarante ans de jouer les uns contre les autres au nom d'une nouvelle doctrine salvatrice (et de quelques arrière-pensées politiciennes) mais de faire avec, de partir du territoire, de son histoire et de ses habitants.

Les échelles de la gouvernance

Dans le *Metropolitan World Atlas*⁵ qui rassemble et compare 120 grandes villes dans le monde, la Métropole parisienne rassemble 9,645 Mh et 5,1 M d'emplois sur 2 721 km², correspondant à ce que j'ai appelé ici l'Aire Métropolitaine soit environ un cercle de 60 km de diamètre proche de celui du Plan d'Henri Prost de 1934. Outre la Ville de Paris, le découpage communal et l'autorité municipale sont partagés entre 396 communes, soit avec les arrondissements parisiens plus de 400 maires élus. Un grand nombre d'entre elles sont regroupées dans différentes formes d'intercommunalités ; certains territoires sont également administrés par des Etablissements Publics d'Aménagement ; l'ensemble est regroupé en huit départements dirigés par huit préfets.

A l'intérieur de cette métropole, l'agglomération continue, la Métropolitaine Parisienne rassemble 7,5 Mh et 4,7 M d'emplois sur environ 1 400 km², soit outre Paris près de 200 communes appartenant à huit départements.

Que l'on peut utilement mettre en regard des 7,5 Mh du Grand Londres réparti entre 2 cities (City of London et City of Westminster) et 31 boroughs, l'ensemble rassemblé dans une entité unique : the **Greater London Authority** venu remplacer le Greater London Council supprimé par Margaret Thatcher.

Ou à la structure de New-York City, qui rassemble 8 Mh administrés par une autorité politique et technique centrale (un maire, un service de transport) organisée en 5 boroughs : Manhattan, Brooklyn, Queens, the Bronx et Staten Island. New-York City n'est qu'une partie de la vaste agglomération new-yorkaise qui rassemble 20 Mh et déborde sur les premiers Etats voisins (New Jersey et une partie du Connecticut).

Il n'est pas anodin d'observer qu'à New-York (NYC) un seul titre de transport donne accès à tout le réseau (bus et métro), y compris les aéroports pour un prix modéré ; qu'à Londres l'unité de la ville se traduit dans le plan du métro rassemblant le centre et les banlieues dans un même plan et que la tarification par zone, comme à Paris, donne du centre (2 zones) une image assez vaste, soit un rayon de près de 9 km pour 5 à Paris en moyenne.

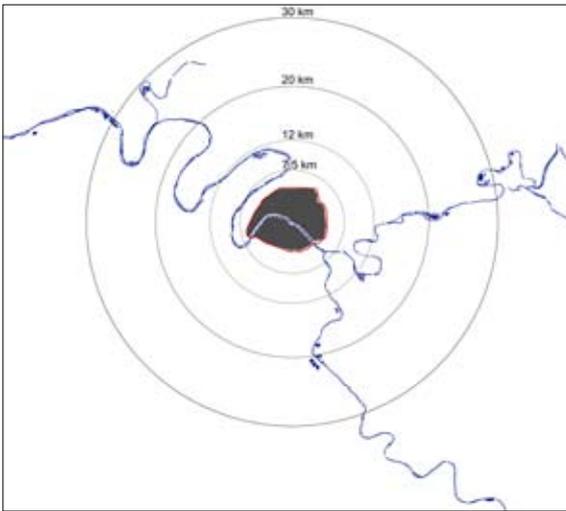
On peut voir dans la distinction métro/RER manifestée par des plans différents la perpétuation d'une coupure entre les territoires que l'on espère n'être pas le reflet de celle entre les citoyens.

⁴ Henry Lefebvre, 1966, *Le droit à la Ville*, Paris, Anthropos

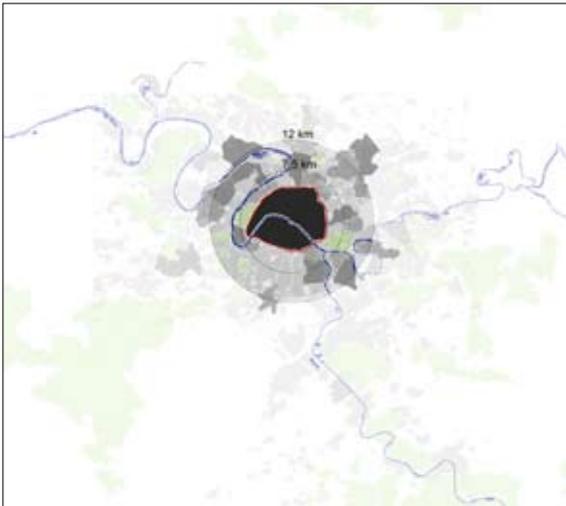
⁵ Arjen van Susteren, 2005, *Metropolitan World Atlas*, Rotterdam, 010 Publishers

	PARIS	LONDRES	NEW YORK
	<u>Ville de Paris</u> 2 Mh 100 km ² 20 arrondissements	Central London 2,7 Mh 12 boroughs	<u>Manhattan</u> 1,6 Mh 59 km ² 1 borough
La Métropole	7,5 Mh 1 400 km ² > 200 communes	<u>Greater London Authority</u> 7,5 Mh 1 580 km ² 33 boroughs	<u>New York City</u> 8 Mh 780 km ² 5 boroughs
L'Aire Métropolitaine	9,6 Mh 2 700 kms 396 communes	9,4 Mh 2 260 km ²	
Aire urbaine et/ou Région	<u>Région IdF</u> 10,6 Mh 12 000 km ² 1 300 communes 8 départements	13,9Mh	21,7 Mh 11 500 km ² sur 3 Etats

J'ai souligné les dénominations qui désignent des entités administratives.



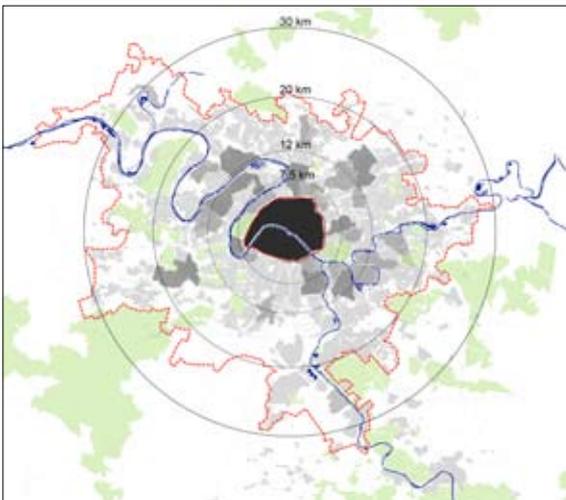
la Ville de Paris



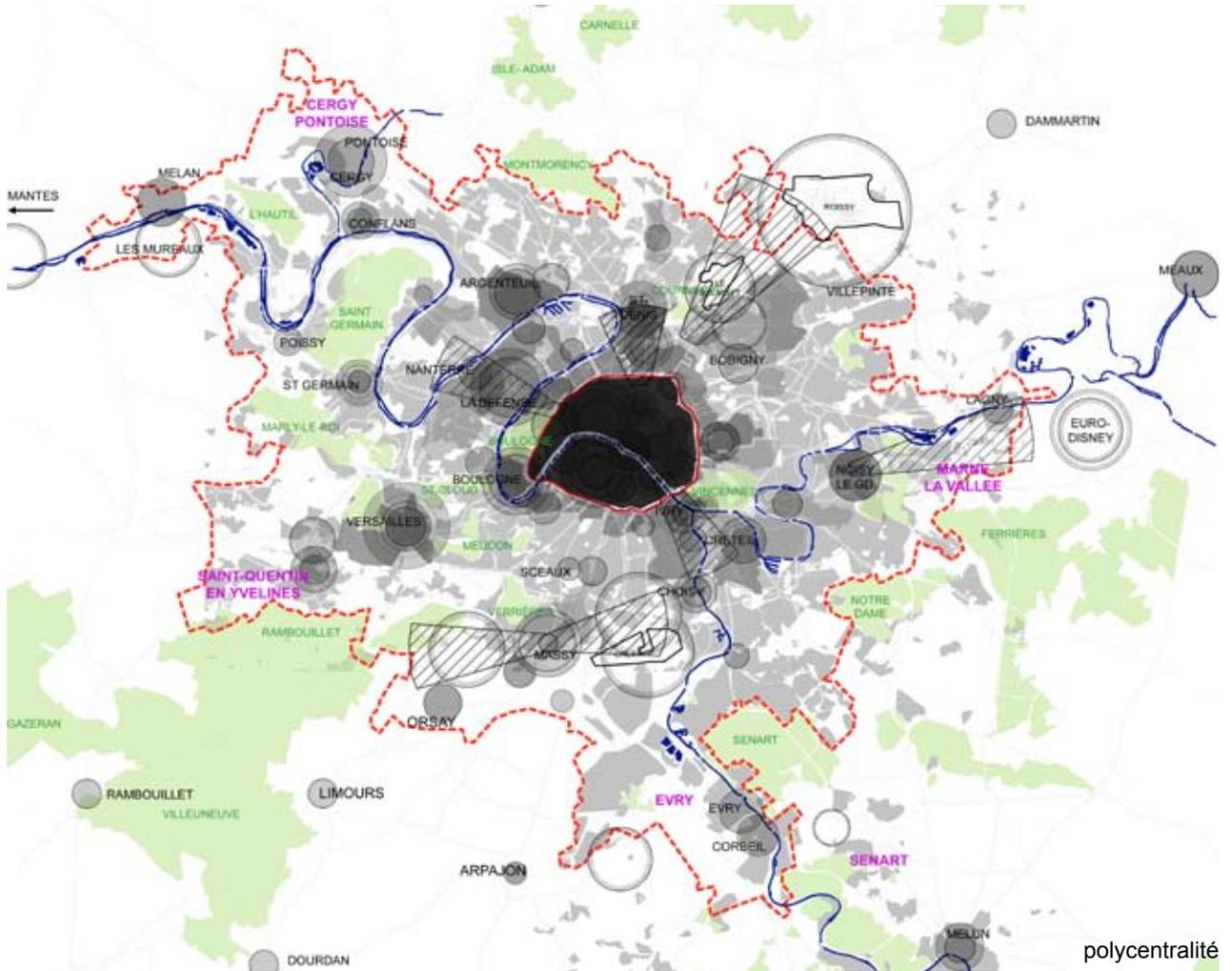
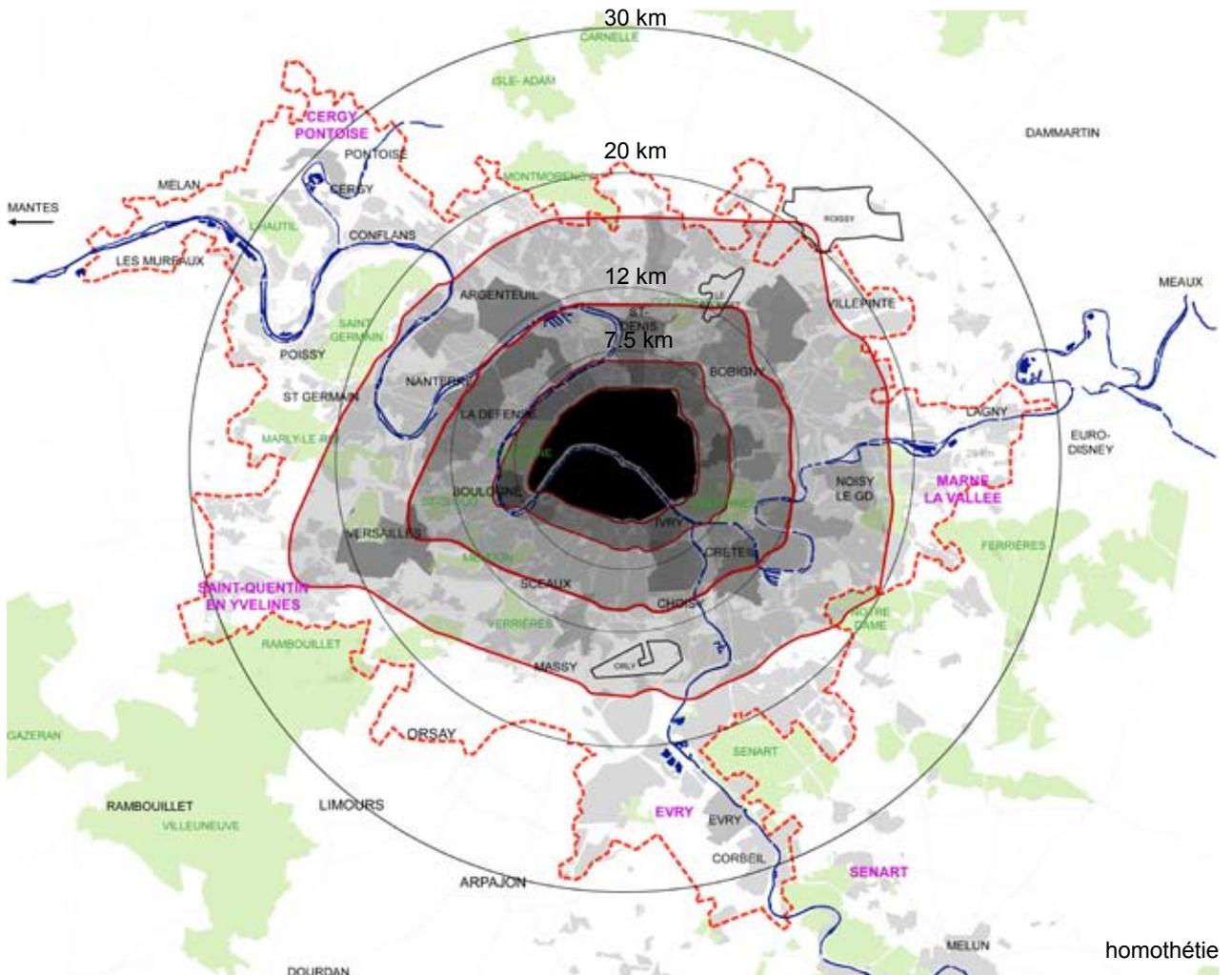
la zone dense



la Métropole



l'Aire Métropolitaine



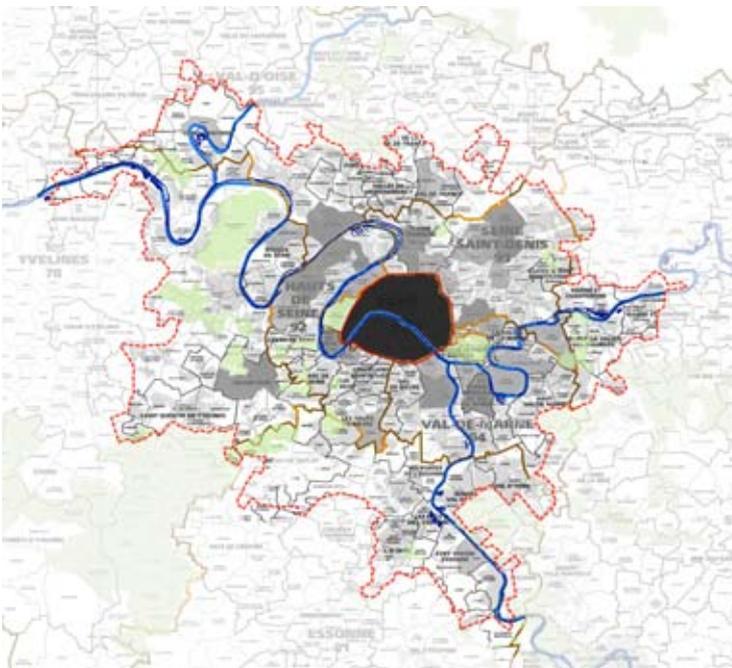
3 villes à la même échelle



New York City



Greater London Authority



l'aire métropolitaine parisienne