

PARIS PROJET

NUMERO 34-35

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

PARIS PROJET

Collection préparée par l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur), association déclarée

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'APUR

Membres :

L'État, représenté par :

- M. le Préfet de la Région d'Ile-de-France, préfet de Paris, ou son délégué, représentant le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.
- M. le Directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France ou son délégué, représentant le ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
- M. le Directeur régional de l'Insee ou son délégué, représentant le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- M. le Ministre de la Culture et de la Communication ou son délégué.
- M. le Préfet de police ou son délégué.

La Ville de Paris, représentée par :

- M. Bertrand Delanoë, maire de Paris.
- M. Denis Baupin, adjoint au maire de Paris chargé des transports, de la circulation, du stationnement et de la voirie, trésorier de l'Apur.
- Mme Dominique Bertinotti, maire du 4^e arrondissement.
- M. Jean-Pierre Caffet, adjoint au maire de Paris chargé de l'urbanisme et de l'architecture, président du conseil d'administration.
- Mme Claire de Clermont-Tonnerre, conseillère de Paris.
- M. Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris chargé du logement.
- M. Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France.
- Mme Françoise de Panafieu, maire du 17^e arrondissement.

Le Département de Paris, représenté par :

- M. Roger Madec, conseiller général du Conseil général de Paris, conseiller de Paris, maire du 19^e arrondissement.

La Région d'Ile-de-France, représentée par :

- M. Jean-Felix Bernard, conseiller régional.
- M. Bertrand Bret, conseiller régional, vice-président de l'Apur.
- M. Jean-Loup Morlé, conseiller régional.

La Chambre de commerce et d'industrie de Paris, représentée par :

- M. Jean-Louis Jamet, président de la Délégation de Paris, ou son délégué.

La Chambre des métiers de Paris, représentée par :

- M. Armand Arianer, président, ou son délégué.

La Caisse d'allocations familiales de Paris, représentée par :

- M. Richard Puyal, président, ou son délégué.

La Régie autonome des transports parisiens, représentée par :

- Mme Anne-Marie Idrac, présidente-directrice générale, ou son délégué.

PARIS PROJET

Directeur de la publication : Jean-Baptiste Vaquin.

Ont collaboré à ce numéro : Julien Bigorgne, André-Marie Bourlon, Michel Cougouliègne, Marc Esponda, Thomas Lesay, Olivier Nicoulaud, Patricia Pelloux, Hovig Ter Minassian, Florent Turck, Anne-Marie Villot.

Conception : André Lortie.

Coordination et réalisation : Christiane Blancot, André Lortie.

Révision : Susan Watelet-Riou.

Documentation photographique : Myriam Berthier, Maud Charasson.

Reportages photographiques : Jérôme Saint-Loubet Bié et Apur.

Conception graphique : Pierre Dusser (écran/papier).

Mise en pages/cartographies : Martine Cléron, Edwige Dessenne/Christine Delahaye, Maria Dragoni, Bernadette Eychenne, Patrick Galas, Odile Ollagnon, Laurent Planchot, Alain Ponceau, Anne Servais, Pascale Sorlin-Sarazin.

Suivi de réalisation : Apur.

Imprimerie : Néo Typo; 1c, rue Lavoisier, 25044 Besançon Cedex.

Diffusion : Apur, Service diffusion 17, boulevard Morland, 75181 Paris Cedex 04 - Tél. : 01.42.71.28.14 - www.apur.org

Photographie de couverture : Apur.

Paris Projet possède le caractère d'une revue consacrée à l'exposé et au commentaire d'études et de réalisations et ne doit en aucun cas être regardée comme une sorte de « Journal officiel de l'administration », dont chaque ligne ou chaque conclusion définirait la position ou engagerait la responsabilité.

© Atelier parisien d'urbanisme, Paris 2003.

ISBN 2-900222-14-1

Dépôt légal : octobre 2003.

PARIS PROJET NUMÉRO 34-35

PARIS PROJET

PARIS 2020

ÉLÉMENTS POUR UN PLAN D'AMÉNAGEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

POSER LES TERMES DE L'ÉVOLUTION DE PARIS

J E A N - P I E R R E C A F F E T

Paris engage aujourd'hui la révision de son Plan local d'urbanisme (PLU). La dernière révision d'ensemble de ce document remonte à 1989, année de la chute du mur de Berlin. C'était hier, mais c'était aussi, à bien des égards, un autre temps. Depuis, on le sait, le monde, les modes de vie et les attentes des habitants ont considérablement évolué.

Il y a quinze ans, penser l'urbanisme à Paris conduisait surtout à traiter des grandes fonctions urbaines à l'échelle de la ville, dans les strictes limites de son périmètre, tout en concevant le dialogue avec les habitants d'une manière très juridique et centralisée. Aujourd'hui, les usages et les pratiques se sont multipliés et il n'est plus possible de plaquer une pensée unique sur la ville. Il faut, au contraire, confronter les échelles, du quartier et de l'arrondissement, à la ville et à l'agglomération. Il faut aussi ouvrir le débat avec les habitants, en imaginant les formes nouvelles de ce dialogue, avant d'effectuer les choix indispensables.

Voilà, à mes yeux, des axes essentiels pour préparer un développement durable de Paris.

Confronter les échelles, c'est savoir dans le même mouvement préparer les projets de Paris, capitale, et porter l'attention nécessaire aux préoccupations locales de la vie quotidienne : lutte contre l'insécurité et l'insalubrité, création d'équipements, soutien aux commerces de proximité, respect de l'environnement et développement des circulations douces.

C'est aussi réduire les inégalités et trouver de nouveaux équilibres entre les quartiers, en termes de diversité d'occupation et de mixité sociale. Le renforcement des emplois dans l'Est et le Nord et celui des logements sociaux dans le Centre et l'Ouest font ainsi partie des pistes de travail retenues pour préparer le futur PLU.

Confronter les échelles, c'est encore préciser la part du renouvellement du bâti et celle de la préservation de l'existant, dans un tissu déjà très constitué et parfois prestigieux. Cette question difficile nous conduit à évoquer des sujets aussi sensibles que la définition du patrimoine, la place de la création architecturale, la diversité du paysage et de la silhouette de Paris.

C'est, enfin, nous tourner vers ceux qui nous entourent et préparer avec eux les principaux projets qui organiseront

notre avenir. Le Grand Projet de renouvellement urbain de la couronne et le tramway des Maréchaux permettent déjà d'engager la réflexion avec les communes limitrophes. L'aménagement en profondeur des principaux territoires évolutifs de l'agglomération, comme celui de La Plaine Saint-Denis et du nord-est de Paris, pourra prolonger cette ambition sur une plus vaste échelle. La candidature de Paris aux jeux Olympiques de 2012 en offre aussi l'occasion.

Ouvrir le débat, la nature même des questions posées et leur complexité suffisent à en montrer la nécessité. Pour beaucoup, aujourd'hui, la manière de communiquer, de préparer et de faire aboutir un projet est aussi déterminante que le contenu du projet lui-même. Encore plus que cela, la concertation et ses résultats font partie intégrante du projet, même si, au bout du compte, la décision revient aux élus.

C'est le sens de l'action qui est menée dans le cadre de l'actuelle révision du PLU. Tous les habitants doivent en être les acteurs, par l'intermédiaire notamment des 121 conseils de quartier qui sont nés de la récente loi relative à la démocratie de proximité. Depuis plusieurs mois, un travail considérable a ainsi été effectué : les difficultés et les atouts de chaque quartier ont été repérés ; des propositions et des idées ont été avancées et synthétisées, arrondissement par arrondissement – elles permettront de formuler des propositions concrètes.

L'Apur a beaucoup contribué à ce travail, en fournissant à chaque étape les éléments d'analyse et de prospective qui lui étaient demandés. Il était naturel que *Paris Projet* en présentât la synthèse.

Par ailleurs, en donnant la parole à des spécialistes reconnus, ce numéro de la revue résume et illustre point par point l'actualité des débats sur les principaux sujets traités. Il contribue ainsi très utilement à la démarche de réflexion, ouverte et partagée, voulue par la municipalité pour concevoir les nouveaux documents d'urbanisme de la capitale.

Jean-Pierre Caffet,
adjoint au maire de Paris
chargé de l'urbanisme et de l'architecture.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- 5 Poser les termes de l'évolution de Paris, Jean-Pierre Caffet
- 9 Avant-Propos, Jean-Baptiste Vaquin
- 14 La loi SRU et Paris, Catherine Barbé

18 LES ÉCHELLES DU POLYCENTRISME PARISIEN

- 20 Les dimensions de Paris
- 34 L'emploi et l'économie
- 48 Unité et pluralité parisiennes : un défi à relever, Guy Burgel

54 L'ÉCONOMIE DES DÉPLACEMENTS

- 56 Espaces publics et déplacements
- 80 Mobilité et équilibres urbains, Marc Wiel

88 PORTRAIT SOCIAL ET RÉSIDENTIEL

- 90 Profil socio-démographique des parisiens
- 101 Le parc de logements parisiens
- 112 Entre-soi ou mixité sociale? Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot

118 ÉQUIPEMENTS ET VIE QUOTIDIENNE

- 120 La vie quotidienne et son environnement
- 140 Division sociale et inégalités urbaines, Edmond Préteceille

146 PATRIMOINE ET TRANSFORMATION DES PAYSAGES

- 148 Le paysage et l'occupation des sols
- 164 Le patrimoine, évolution et enjeux, François Loyer

184 VILLE ET ENVIRONNEMENT

- 186 Ville et environnement
- 198 Bâtir la ville, Sabine Barles et André Guillerme

AVANT PROPOS

J E A N - B A P T I S T E V A Q U I N

Pour permettre un développement cohérent et durable de Paris, la municipalité doit émettre des principes et des règles. Ces règles constituent le règlement d'urbanisme de la ville. Le premier texte réglementaire¹ a été édicté par Henri II en 1554 ; le dernier en date est le règlement du Plan d'occupation des sols de Paris, de 1977. Aujourd'hui, la municipalité a remis en chantier ce règlement et prépare une nouvelle formulation qui s'appellera le Plan local d'urbanisme. Pour établir ces principes et ces règles, il convient de fixer, pour les prochaines années, les orientations en matière de logements, d'activités, d'équipements, et de prévoir les espaces indispensables. Il faut aussi fixer des objectifs en matière de réduction des inégalités, d'environnement et d'accueil. Il s'agit, enfin, de trouver les outils qui permettront de contrôler l'évolution du paysage et des constructions futures. Dans ce domaine, la situation que nous vivons aujourd'hui résulte donc, pour une grande part, du Schéma directeur (Sdau) et du Plan d'occupation des sols (POS) de Paris qui ont été établis en 1977.

Les orientations du Sdau, approuvées par le Conseil en Paris en 1977, ont servi de support à l'aménagement de la capitale jusqu'en 1992, date à laquelle il a été abrogé, la Ville estimant que ses principaux objectifs avaient été atteints. Ce document a été suivi, la même année, d'un texte d'orientation, la Charte d'aménagement de Paris, qui a précisé la position de la capitale dans le cadre de la préparation du Schéma directeur régional de l'Ile-de-france approuvé en 1994 (Sdrif). Aujourd'hui, le développement de Paris s'inscrit donc dans le seul cadre du Sdrif, devenu directive territoriale d'aménagement. Il est donc nécessaire de préciser à nouveau les grandes orientations urbaines qui encadreront à l'avenir le développement de la capitale.

Le POS de Paris de 1977, outil réglementaire, a connu depuis sa création de nombreux ajustements. Deux révisions et un ensemble de modifications liées à la création de POS fins, ou POS particuliers, en constituent les évolutions principales. La révision générale de 1989 a augmenté les densités autorisées, en particulier en faveur du logement et des activités non tertiaires. Ce faisant, elle a simplifié

le zonage du POS. Les espaces verts, publics, et les berges des voies d'eau ont été mieux protégés et des élargissements de rues, supprimés. La révision partielle de 1994 a essentiellement conduit à renforcer la protection des espaces verts privés en développant les Evip (espaces verts intérieurs protégés) et à diminuer les droits à construire affectés aux bureaux. Enfin, des POS particuliers, adaptations plus précises et plus protectrices des règlements sur certains quartiers, ont vu le jour dans plusieurs arrondissements de Paris, depuis la Butte-aux-Cailles et Montorgueil, jusqu'à Montmartre et au faubourg Saint-Antoine. S'il a cherché à s'adapter à l'évolution du contexte, le POS apparaît aujourd'hui vieilli et, surtout, sa cohérence n'est plus assurée. De toute façon, il était devenu indispensable de le réviser.

UN MONDE
QUI CHANGE

Cette évolution des documents d'urbanisme est nécessaire principalement

parce que le monde, en vingt ans, a changé et que de nouvelles exigences s'affirment, qu'il faut prendre en compte dans l'aménagement futur de Paris. La période 1975-1980 a d'abord été celle d'un changement majeur de cycle économique, avec l'interruption de la croissance des Trente Glorieuses. Elle a marqué le début d'une période d'incertitudes économiques qui avait trouvé son aboutissement depuis 1997. L'année 2001 a ouvert une période nouvelle. Elle est consécutive à une forte chute de l'emploi industriel dans la région et dans Paris, avec ses conséquences sur le plan du chômage, mais aussi sur le plan social et sur celui de l'organisation du travail. Cette diminution de l'emploi industriel a d'ailleurs fait émerger un déséquilibre accentué de l'emploi entre l'est et l'ouest de l'agglomération centrale, mais aussi, en raison des aléas économiques, des difficultés croissantes dans les quartiers sensibles, auxquelles la politique « Habitat et vie sociale », celle du « développement social » des quartiers, puis la « politique de la ville » ont tenté de répondre.

À l'incertitude sur la croissance future s'ajoutent les questions posées par de nouvelles formes d'organisation du

temps, notamment dans le cadre de la loi sur la réduction du temps de travail. D'autres questions se posent aussi, liées à l'allongement de la durée de vie et aux choix qui seront retenus en matière de retraite. De manière générale, la période 1980-2000 a aussi été celle d'une libéralisation de l'économie, d'ouverture à la concurrence et de concentration des entreprises, mouvement qui s'est particulièrement étendu à partir de 1990, dans le cadre de la mondialisation. La période qui s'ouvre avec l'émergence de l'Europe voit, au contraire, s'affirmer des interrogations de plus en plus fortes sur les effets de la mondialisation et la nécessité de préserver les identités régionales et locales.

Sur un plan local, la production de logements est restée, au cours des vingt dernières années, un élément essentiel de la politique d'aménagement de Paris et de la région. Les 6 000 logements construits en moyenne par an à Paris, dont 2 000 à 3 000 logements sociaux et intermédiaires, ont été mieux insérés en termes architecturaux et urbains. Pour répondre à la montée très vive des préoccupations d'environnement à partir des années 1970-1975, le Schéma directeur et le POS de Paris, de 1977, ont en effet proposé une nouvelle manière de concevoir et d'aménager l'espace de la ville et la volumétrie des constructions, ce modèle a longtemps servi de référence dans la capitale.

D'échelle plus urbaine et plus régulière, ordonnée le long de rues et d'espaces publics mieux protégés, écartant les tours et les barres qui avaient marqué le paysage des années 1960, cette architecture a d'abord été bien accueillie. Puis, elle a fait l'objet d'un rejet grandissant de la part des habitants des quartiers les plus concernés, en raison de la densification et de l'uniformisation du paysage auxquelles elle leur paraissait conduire. Aujourd'hui, si la question de la production de logements reste un sujet important, elle se pose en des termes nouveaux, liés à la préservation de la diversité du paysage de Paris, au renforcement de la mixité sociale et à une meilleure qualité de la vie quotidienne, à une certaine envie d'une architecture renouvelée aussi.

Les années 1980-1990 ont vu également s'élargir les préoccupations d'environnement aux questions de santé, liées aux différentes sources de pollution. Parallèlement aux nuisances de bruit, la pollution de l'air, de l'eau et des sols a fait l'objet d'investigations et de mesures de protection de plus en plus approfondies. La naissance du réseau Airparif, en 1979, et la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, de décembre 1996, ont notamment permis de mieux cerner la pollution de l'air et l'impact de la circulation automobile. Deux documents essentiels d'orientation sont nés de ces analyses, le Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA), en 1999, et le Plan des déplacements urbains de la région (PDU), en 2000, lequel définit pour cinq

ans, à l'échelle de la région, les principes d'organisation des déplacements de personnes, du transport des marchandises, de la circulation et du stationnement.

Sur le plan institutionnel, la possibilité donnée aux Parisiens d'élire de nouveau un maire en 1977, qui avait été précédée par la création du Conseil régional en 1976 et suivie par la mise en place de la décentralisation en 1982, a enfin ouvert la voie à de nouvelles manières de gérer la capitale et la région. La période actuelle marque une nouvelle étape, de même importance, avec le nouveau dispositif mis en place en faveur du développement de la coopération intercommunale et d'une gestion plus cohérente des problèmes d'aménagement. Au débat Paris-province, qui avait dominé la réflexion sur l'aménagement du territoire, se substitue aujourd'hui une réflexion sur l'avenir des grandes métropoles. À celui qui portait sur les rapports entre les villes et les campagnes, se substitue parallèlement une interrogation sur la manière de gérer des aires urbaines étendues, agglomérations discontinues où vit désormais plus de 80 % de la population. Voilà quelques-unes des questions que les démarches en cours abordent et qu'il faudra traduire sous forme d'orientations dans les nouveaux documents d'urbanisme.

UN CADRE LÉGISLATIF QUI ÉVOLUE

Dans le cadre des nouvelles dispositions fixées par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, celles du Plan local d'urbanisme (PLU), propre à la capitale, dépassent en effet très largement le champ couvert jusqu'à présent par le Plan d'occupation des sols (POS), puisqu'il comporte, outre un diagnostic et un règlement d'urbanisme, un « projet d'aménagement et de développement durable » (Padd). Ce projet rassemble les orientations que la Ville se fixe pour favoriser l'évolution urbaine, dans le respect des principes énoncés par la loi, sur : l'équilibre entre le renouvellement urbain et la préservation des espaces ; la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale de l'habitat ; l'utilisation économe et équilibrée des espaces tout en préservant l'environnement et en proposant une réduction des nuisances ainsi qu'une prévention des risques naturels.

Outil de cohérence, le PLU doit tenir compte en particulier des dispositions contenues dans les autres documents qui régissent l'aménagement de la capitale : le Programme local de l'habitat (PLH), le Plan des déplacements urbains de la région (PDU) et sa déclinaison locale pour Paris, le Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) et le Plan de protection contre les risques d'inondation (Ppri). En un mot, le PLU est un véritable projet d'ensemble pour Paris, à la fois stratégique et réglementaire, qui orientera l'avenir de la ville pour les dix à vingt ans futurs.

Ce numéro de la revue *Paris Projet* a pour but, dans cette perspective, de faire la synthèse résumée des éléments de réflexion générale produits par l'Apur à cette fin, issus notamment du recensement de 1999. Il porte un premier regard sur le chemin parcouru, sur les principales qualités de Paris, mais aussi sur ses difficultés actuelles. Il évoque son évolution possible en matière démographique et économique, recense les attentes déjà exprimées et rappelle certaines orientations qui ont été soumises au débat pour y répondre. Il ne s'agit pas d'une improbable conclusion à la phase de concertation, qui s'achève avec le diagnostic, engagée par la mairie et ses services, mais de faire la synthèse du contexte dans lequel le PLU s'inscrit. Compte tenu de son objectif, qui est essentiellement l'organisation du territoire, ce travail met l'accent sur les questions et les projets qui auront une traduction spatiale perceptible. Il ne traite donc qu'une partie des questions relatives à l'avenir du cadre de vie des Parisiens.

Dans tous les cas, ce *Paris Projet* offre sur ces sujets, au lecteur d'aujourd'hui et de demain, les éléments principaux qui auront servi de base à la municipalité parisienne pour préparer les futurs documents d'urbanisme. Il comprend six chapitres : l'enjeu régional, les déplacements, la mixité, les équipements, le paysage et l'environnement. Chaque chapitre est organisé de manière identique : il y a d'abord une présentation synthétique du diagnostic pour le thème donné, ensuite un énoncé du projet politique fixé par la municipalité tel qu'il ressort des différents groupes de travail et instances de concertation mis en place, puis, en accompagnement de ces développements, figurent les documents et cartes de base qui ont animé le débat. Enfin, pour donner trace à ce débat et en conserver la mémoire, la parole sur le sujet est donnée à un spécialiste. L'ensemble est précédé d'un article rédigé par Catherine Barbé, l'actuelle directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris. Elle a été responsable de la stratégie et de la législation à la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat

et de la Construction au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. À ce titre, elle a très activement participé à la préparation et à la rédaction de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui préside à la mise au point des plans locaux d'urbanisme. Par ailleurs, administratrice de la Ville de Paris, elle travaille depuis plusieurs années sur l'urbanisme parisien. Elle était donc l'une des personnalités les mieux placées pour dire à la fois comment la loi nouvelle peut s'appliquer à Paris et ce qu'elle peut apporter à la capitale. Nous sommes particulièrement heureux de son concours à ce *Paris Projet* et nous l'en remercions chaleureusement.


































Nous avons donc souhaité, dans ce numéro, faire appel à des spécialistes reconnus des principales problématiques sur les sujets abordés, avec la volonté d'élargir la perception que l'on peut en avoir lorsqu'on est quotidiennement confronté aux difficiles équations parisiennes. Peu aisé est l'exercice qui consiste à résumer une ville comme celle-ci à quelques thèmes évidents. C'est notamment dans la loi SRU que nous avons retrouvé les énoncés fédérateurs susceptibles d'offrir cette relative simplification de lecture, et c'est autour des déplacements, de la mixité, de la vie quotidienne, du patrimoine et de l'environnement que nous avons réparti la matière abondante de ce numéro, sans oublier une des spécificités premières de ce territoire, celle du rapport que la ville-capitale entretient avec son agglomération, chantier historique de réflexion et d'action s'il en est. La matière présentée par l'Apur dans ce numéro n'avait pas été, a priori, organisée dans cet ordre et pour être présentée de cette façon. Elle pourra être considérée par certains comme lacunaire sur tel ou tel sujet ou telle ou telle donnée. Rappelons simplement qu'elle n'a pas prétention à l'exhaustivité – qui pourrait l'avoir lorsqu'il est question de ville ? – mais qu'il semblait important de livrer ces informations en partage à l'heure des débats sur l'avenir d'une ville qui nous concerne tous.

Jean-Baptiste Vaquin,
directeur de l'Atelier parisien d'urbanisme

1. Cf : *Paris Projet* n° 13-14, Atelier Parisien d'urbanisme, Paris 1975.



Vers l'établissement du PADD de Paris.

-  renforcer la part du logement social
-  engager des actions en faveur de la formation et de l'emploi
-  rechercher l'équilibre par l'emploi dans les tissus à dominante résidentielle
-  maintenir l'armature commerciale en favorisant le commerce de proximité
-  contrôler le développement et diversifier les fonctions des secteurs d'emploi dense
-  préserver et encourager la diversité des fonctions dans les secteurs mixtes
-  secteurs "Politique de la ville" et GPRU
-  améliorer le confort du parc de logements privés en favorisant la réhabilitation
-  restructurer les territoires marqués par les grands ensembles de logements sociaux
-  réaliser des opérations mixtes d'aménagement
-  développer de nouvelles centralités et des liaisons commerciales
-  redéfinir le programme de certains grands équipements
-  porter attention aux tissus hétérogènes fragiles
-  préserver les tissus de petite échelle
-  reconquérir et requalifier le site de la Seine et des canaux
-  redécouvrir la Bièvre
-  Conforter et valoriser la trame verte de Paris
créer de nouveaux jardins
-  valoriser les promenades et jardins existants
-  planter et ouvrir les espaces libres sportifs, récréatifs et les cimetières
-  mettre en place un réseau de liaisons douces entre les quartiers et réaliser prioritairement des quartiers verts dans les secteurs résidentiels (piétons, vélos, rollers...)
-  "civiliser" les voies principales
-  recomposer les places et les portes de Paris
-  créer des liaisons nouvelles, associées à des promenades
-  réaménager de manière réversible les emprises non utilisées de la petite ceinture
-  protéger les riverains et les espaces publics des nuisances du bd. périphérique
-  développer des continuités interurbaines en couvrant des sections du bd. périphérique
-  créer de nouvelles stations de transport en commun (métro, RER)
-  le tramway sur les Maréchaux
-  rocade des gares
-  prolonger ou restructurer des lignes de transport en commun
-  développer le transport des voyageurs par voie d'eau
-  renforcer et mieux concilier les pôles d'échanges avec la vie locale (gares, les Halles...)
-  organiser la distribution de marchandises (plates-formes logistiques et magasins de quartier)

Cette carte fait la synthèse des grands thèmes abordés dans le cadre de la préparation du PADD. Elle est ensuite détaillée par sujet.

LA LOI SRU ET PARIS

C A T H E R I N E B A R B É

Une nouvelle municipalité est élue : Paris engage la révision de son plan d'urbanisme. C'est bien là ce que souhaitait le législateur en votant, en décembre 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) : le renouveau rapide de la planification urbaine en France, particulièrement sur les territoires stratégiques. Et pourtant, cette loi n'a pas été conçue pour Paris, ni même pour l'Ile-de-France.

**RELANCE
DES POLITIQUES
URBAINES** La loi SRU avait un grand objectif : relancer la planification urbaine pour lutter contre l'étalement et favoriser le renouvellement et la solidarité dans les villes.

LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN. Nous avons du mal, nous, les urbanistes parisiens, qui travaillons pour une ville centre, une ville historique, une ville dense, à nous rappeler que la caractéristique principale du développement urbain français, ces trente dernières années, est l'étalement des agglomérations. Car Paris est une ville très dense, dont la population, après avoir longtemps diminué, s'est stabilisée à plus de 240 habitants à l'hectare. Les agglomérations françaises, qui concentrent dorénavant plus de 80 % de la population nationale, sont en revanche de moins en moins denses : de l'ordre de 60 habitants à l'hectare en 1954, moins de 40 habitants à l'hectare aujourd'hui.

Cet étalement urbain, cause et conséquence du développement de la maison individuelle, génère un accroissement de la circulation automobile, des distances parcourues et, pour certains, des temps de transport contraires au développement durable et à la préservation de l'environnement. Il consomme aussi des espaces naturels ou agricoles importants. C'est d'abord contre ce phénomène que l'État a souhaité réagir par la loi SRU. La modernisation et la relance de la planification intercommunale, les schémas de cohérence territoriale, l'obli-

gation d'y recourir pour pouvoir autoriser le développement des communes périphériques et, par conséquent, la nécessité d'une démarche intercommunale, forcément solidaire, sont les dispositions les plus novatrices de la loi ; elles renforcent les autres dispositions législatives adoptées peu avant dans ce domaine de l'organisation territoriale : la loi relative à l'aménagement du territoire, dite loi Voynet, et la loi sur la relance de l'intercommunalité, dite loi Chevènement.

Paris ville centre, ville d'immeubles, ville où le taux de motorisation est largement inférieur à la moyenne nationale, n'est pas directement concernée par ces mesures. Elle l'est en revanche davantage par leur complément naturel : la priorité au renouvellement urbain.

FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN. L'étalement urbain génère d'autres nuisances que la consommation d'espaces naturels et l'augmentation des déplacements. Il accroît aussi la dévalorisation des territoires déjà urbanisés mais peu attractifs : friches industrielles, quartiers anciens insalubres, centres historiques dépeuplés, grands ensembles et copropriétés dégradés. Les résultats du dernier recensement ont confirmé que, si les troisièmes couronnes des villes se sont considérablement développées, les premières couronnes, les faubourgs des agglomérations, ont vu leur population diminuer fortement.

Pour favoriser le recyclage de ces territoires, leur renouveau, la loi SRU a privilégié la modernisation des nombreuses règles permettant d'intervenir sur la ville existante. Il s'agit non seulement des outils relevant du code de l'urbanisme – planification, aménagement urbain, fiscalité de l'urbanisme, divisions foncières –, mais également de dispositions juridiques permettant de supprimer les logements insalubres, de prévenir l'apparition de copropriétés dégradées ou de simplifier l'intervention des organismes HLM.

Ces dispositions éparpillées tout au long des 209 articles de la loi trouveront naturellement leur terrain d'application à Paris. Le renouvellement urbain y est

en effet la dominante des politiques urbaines depuis le début du xx^e siècle : le territoire communal étant entièrement mais parfois mal urbanisé, la ville n'a pu se développer qu'en recyclant progressivement ses emprises industrielles et ferroviaires, ses quartiers anciens les plus mal bâtis, ses immeubles insalubres ou obsolètes et, maintenant, ses grands ensembles mal équipés.

DÉVELOPPER LA SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE. Enfin, la loi SRU a imposé d'atteindre en vingt ans un minimum de 20 % de logements sociaux dans chaque commune urbaine. Par cette disposition très contestée, le législateur entendait combattre la fragmentation sociale croissante des territoires : communes pavillonnaires florissantes, contre faubourgs et grands ensembles locatifs dévalorisés. Paris est très concerné par cette mesure qui met en lumière non seulement l'insuffisance de logements sociaux, mais, surtout, les disparités entre arrondissements marquées par un grand déséquilibre entre l'ouest et l'est de la capitale.

Cependant, la notion de solidarité présente dans le titre de la loi ne visait pas seulement la solidarité entre les communes urbaines en matière de logement social. Elle visait plus généralement la nécessité de développer dans tous les champs des politiques urbaines – logement, emploi, déplacements, équipements, préservation de l'environnement –, une planification supracommunale qui se déclinerait ensuite localement sous forme de plan local d'urbanisme. Le caractère unique de Paris rend à ce jour difficilement applicable cet objectif par le biais d'un schéma de cohérence territoriale, document de planification supracommunale imposé par la loi. Paradoxalement, cet objectif sera provisoirement atteint par la révision générale du PLU, qui prend à Paris une ampleur et une ambition proportionnelles à la taille de la commune et à sa spécificité.

**PLU
ET SPÉCIFICITÉ
PARISIENNE** La relance de la planification urbaine à l'échelle communale, le PLU, prend à Paris un

relief tout particulier. Dans la hiérarchie des documents de planification clarifiés par la loi SRU, le PLU devenait une déclinaison locale des objectifs de planification à l'échelle de l'agglomération : schéma de cohérence territoriale, plan de déplacements urbains et programme local de l'habitat. À Paris, il prend un rôle bien plus important en raison de l'absence de schéma de cohérence territoriale et de l'absence d'obligation légale d'en élaborer un, exception propre à toute l'Ile-de-France, couverte par le Schéma directeur régional (Sdrif).

L'OBLIGATION DE RÉVISION : UNE ÉVIDENCE POUR PARIS. Le législateur voulait que les documents d'urbanisme soient désormais révisés régulièrement, pour éviter l'obsolescence et la disqualification qu'avaient connues les anciens schémas directeurs : plus du tiers d'entre eux avaient été élaborés il y a plus de vingt ans et n'avaient jamais été révisés. L'obligation de réviser le document tous les dix ans au minimum s'impose désormais aux schémas de cohérence territoriale. Pour les plans locaux d'urbanisme, la contrainte était plus subtile, mais finalement encore plus forte : toute révision d'un POS existant devait prendre la forme d'une révision générale. Le vote de la loi SRU ayant précédé de quelques mois seulement les élections municipales, les nouvelles équipes ont très légitimement souhaité procéder à des révisions pour traduire dans les règles d'urbanisme leur programme de mandature. C'est le cas de la municipalité parisienne, qui a officiellement décidé d'engager la révision générale du Plan d'occupation des sols de Paris six mois après avoir été élue.

Cette contrainte imposée par la loi est particulièrement bénéfique pour la modernisation et la clarification des règles d'urbanisme parisiennes : le Plan d'occupation des sols de Paris a été élaboré dès le début des années soixante-dix, en application de la toute nouvelle loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Ses règles, souvent complexes, ont été un peu simplifiées à l'occasion des deux révisions de 1989 et 1994, mais elles ont été simultanément alourdies par de très nombreuses modifications localisées, notamment les POS de quartiers. Une révision générale s'imposait depuis longtemps, ne serait-ce que pour harmoniser les règles applicables et les moderniser. Vu l'ampleur de la tâche, il valait mieux que la loi la rende inéluctable.

PARIS ET LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE. L'introduction dans les plans locaux d'urbanisme d'une nouvelle composante, le projet d'aménagement et de développement durable, est particulièrement appropriée à la spécificité parisienne. En effet, le Parlement a souhaité que les plans locaux d'urbanisme ne se bornent pas à édicter les règles d'urbanisme applicables sur le territoire de la commune, mais qu'ils comprennent l'énoncé de la politique d'urbanisme que la commune entend conduire. Cette disposition fondamentale confère aux plans locaux d'urbanisme un caractère plus politique, qui conduit à décliner des objectifs stratégiques, thématiques ou localisés, et à les réviser probablement plus fréquemment. Or, appliquée à Paris, cette disposition prend une importance toute particulière : la taille de la commune, sa place dans l'agglomération, son statut de capitale rendent d'autant plus nécessaire la définition d'objectifs stratégiques pour ce territoire.

Pourtant, le Schéma directeur de la région d'Ile-de-France est taillé à une échelle bien plus vaste et aucun schéma de cohérence territoriale, par nature intercommunal, n'inclura à court terme le territoire parisien. C'est donc par défaut le PLU, et sa partie « projet d'aménagement et de développement durable », qui va jouer ce rôle.

Les dispositions de la loi énumèrent clairement ce sur quoi doit et peut porter le projet d'aménagement et de développement durable. Cela permet d'y décliner, avec force juridique, des objectifs qui ne trouvent pas directement leur place dans le règlement d'urbanisme, mais qui sont la composante même d'une politique d'urbanisme : l'aménagement de l'espace public, la sauvegarde de la diversité commerciale, le renouvellement urbain, la lutte contre l'insalubrité, l'environnement et les paysages, les quartiers à restructurer... Ainsi, le Padd parisien pourra expliciter, par le texte et par des schémas appropriés, ces objectifs et, dès lors, offrir un cadre de cohérence aux dispositions réglementaires déclinées plus finement sur les 75 000 parcelles du territoire parisien. Ce cadre de cohérence, ce projet urbain, s'appliquera aussi à l'ensemble des interventions urbaines de la Ville, qu'elles soient réglementaires, telle la révision du plan de publicité par exemple, ou opérationnelles, comme les aménagements d'espaces publics ou la mise en place d'une politique de soutien au commerce de proximité, toutes mesures concourant, dans les exemples ci-dessus, à l'objectif d'amélioration de la qualité des espaces publics parisiens.

LA DISPARITION DES PROCÉDURES DÉROGATOIRES. En supprimant les PAZ, la loi SRU a transformé la ZAC en simple procédure de réalisation d'un projet urbain, dont la définition et les règles d'urbanisme intègrent le PLU. La disparition de ces dispositifs dérogatoires est particulièrement justifiée à Paris où les politiques d'urbanisme ont largement eu recours à de telles procédures pour mettre en œuvre des projets urbains décidés par les empereurs, les rois, les présidents ou les maires. Cette pratique a fini par susciter méfiance et critiques, l'aménagement urbain par la puissance publique étant trop systématiquement assimilé à une dérogation aux règles ordinaires pour permettre davantage de densité, de hauteur, de bureaux...

Que l'urbanisme opérationnel soit désormais obligé de se fondre dans les règles et dans le zonage environnant du PLU est une garantie de meilleure cohérence entre les projets ordinaires et les projets extraordinaires mis en œuvre par les pouvoirs publics. On évitera à l'avenir des confrontations difficiles entre un tissu urbain banal et un projet public « moderne », dont les opérations des décennies passées ont laissé la trace dans le paysage et la conscience collective parisienne : Italie, front de Seine, gare

Montparnasse, les Halles, projet abandonné de la porte Maillot et, plus récemment, Paris Rive gauche.

RÉVISION ET CONCERTATION. Enfin, l'obligation de concertation pendant la révision des documents d'urbanisme est particulièrement bienvenue à Paris en raison de l'importance de la population et des personnes concernées par la politique d'urbanisme de la capitale de la France. À cet égard, l'obligation de soumettre à concertation l'élaboration des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale n'a pas suscité de réserves particulières lors de l'élaboration de la loi SRU. Pourtant, il s'agit d'une innovation considérable dont les modalités et la portée restent encore largement à préciser au vu des expériences qui seront conduites sur l'ensemble du territoire national.

Depuis 1985, l'obligation de concerter s'imposait pour les projets d'urbanisme qui, par leur nature, étaient susceptibles de modifier les conditions de vie des habitants. L'habitude s'est progressivement installée, la concertation est devenue parfois moins formelle, moins informative et les décideurs publics ont commencé à se féliciter de l'intérêt qu'il pouvait y avoir à dialoguer en amont, ne serait-ce que pour désamorcer les conflits. Cette obligation a été étendue, en 1995, à l'élaboration des plans de déplacements urbains ; certaines concertations ont été très pédagogiques et constructives dans ce domaine éminemment conflictuel ; d'autres ont conduit à polariser les débats sur un équipement emblématique, un tunnel, un périphérique... au détriment des questions stratégiques : quelle place respective pour les transports en commun et les voitures particulières ? L'obligation de concerter lors de l'élaboration du plan d'urbanisme est une nouveauté qui a même anticipé sur une directive européenne de juillet 2001 loin d'être traduite aussi largement dans les autres législations nationales européennes.

Qui associer à l'élaboration du plan d'urbanisme, comment, quand et dans quel but ? Comment dépasser le stade de l'information, souvent très, voire trop nourrie, pour atteindre un vrai dialogue, une réelle implication des « personnes concernées », durable et productive ? À supposer qu'on y parvienne parfois, comment harmoniser les contributions sur l'ensemble du territoire, comment prendre en compte certaines propositions et en rejeter d'autres ? Bref, comment faire en sorte que de la concertation émanent une réflexion enrichie et un projet mieux partagé ? Toutes ces questions se posent à toutes les communes qui révisent leur PLU. Mais toutes n'ont pas, comme Paris, deux millions d'habitants qu'il faut essayer de toucher, même très partiellement, pour les associer à l'élaboration du projet urbain.

Un tel défi est une chance pour l'urbanisme parisien : il oblige le PLU à quitter le champ du débat de spécialistes, COS différenciés ou COS additionnels, SHON à l'îlot ou SHON globale... pour formuler les questions de manière concrète, accessible aux citoyens et aux élus. Comment rétablir des continuités piétonnes avec les communes périphériques ? Dans tel arrondissement, faut-il favoriser la localisation d'emplois, la construction de nouveaux logements ou l'aménagement de davantage d'espaces verts ? Le long de telle rue, faut-il garder à tout prix, y compris à celui de leur possible dégradation, des bâtiments bas existants ou autoriser leur remplacement

futur par des immeubles plus hauts ? Et dans ce nouveau quartier, faut-il rechercher une animation commerciale ou privilégier la tranquillité ?

Car tels sont bien les enjeux de l'élaboration du plan local d'urbanisme d'une ville centre : donner des orientations concrètes, claires et localisées aux règles et aux politiques publiques qui vont façonner le cadre de vie des habitants et des usagers de la ville pour les années à venir. Même si la loi SRU n'est pas toujours adaptée à Paris, c'est une grande chance de devoir la mettre en œuvre pour renouveler la réflexion collective sur l'avenir de la capitale.

Catherine Barbé,
directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris,
précédemment chargée au ministère
de l'Équipement, des Transports et du logement,
de coordonner la préparation
et la mise en œuvre de la loi SRU.