

Une nouvelle étape de l'histoire de l'urbanisme à Paris

Dans une métropole urbaine de dix millions d'habitants, l'imbrication des données atteint un degré de complexité qui change la nature-même des problèmes d'urbanisme. L'inertie des structures de la ville limite considérablement les marges de manoeuvre des opérations les plus ambitieuses. Le Réseau Express Régional, à titre d'exemple, se développe en reliant entre elles des lignes ferrées construites au milieu du siècle dernier et qui ont polarisé la croissance de la banlieue depuis lors. Les villes nouvelles, malgré leur importance (la superficie de Marne-la-Vallée est supérieure à celle de la Ville de Paris) ne contribuent qu'à hauteur d'environ 15% à la construction neuve.

Par ailleurs, le rôle de capitale joué par Paris accroît l'importance des enjeux symboliques dont les grands projets du Président Mitterrand constituent l'exemple le plus récent. L'Etat a toujours été conduit à intervenir dans la planification de Paris et maints conflits en ont résulté dans le passé. Même après les grandes Lois de décentralisation des années 1980, le Schéma Directeur d'Ile de France (SDRIF) reste le seul document d'urbanisme réglementaire dont l'Etat a conservé la responsabilité. En dépit de toutes ces difficultés, trois grandes étapes de planification ont permis dans le passé de maîtriser à peu près convenablement les problèmes de l'agglomération parisienne et de lui donner son visage actuel. Au moment où le projet de SDRIF ouvre de nouvelles perspectives, il est intéressant de le situer par rapport à ces prédecesseurs.

L'oeuvre d'Hausmann

Parce que cette oeuvre a soulevé à l'époque de violentes polémiques, on la présente parfois de manière caricaturale comme l'événement du vieux Paris par les fameuses « percées », dans un contexte de spéculation foncière outrancière.

La réalité est bien différente, et l'oeuvre d'Hausmann constitue une anticipation remarquable pour son

En une métropole urbaine de dix millions de habitants, la imbrication de datos alcanza un grado de complejidad que cambia la naturaleza misma de los problemas del urbanismo. La inercia de las estructuras de la ciudad limita considerablemente los márgenes de maniobra de operaciones más ambiciosas. La Red Expres Regional, a título de ejemplo, se desarrolla uniendo entre sí las líneas férreas construidas a mediados del último siglo y que desde entonces polarizaron el crecimiento de la periferia. Las "Villes Nouvelles", a pesar de su importancia (la superficie de Marne-la-Vallée es superior a la de la ciudad de París) sólo representan alrededor de un 15 por 100 de la superficie nueva construida.

Por otro lado, París desempeñó un papel de capitalidad que aumenta la importancia de retos simbólicos de los cuales los grandes proyectos del Presidente Mitterrand constituyen el ejemplo más reciente. El Estado se ha visto siempre obligado a intervenir en la planificación de París y ello ha producido múltiples conflictos en el pasado. Incluso después de las importantes leyes de descentralización de los años ochenta, el Esquema Director de Ile-de-France (SDRIF) permanece como el único documento de urbanismo reglamentario cuya responsabilidad conserva el Estado. A pesar de todas estas dificultades, tres grandes etapas de planeamiento permitieron en el pasado controlar más o menos convenientemente los problemas de la aglomeración parisina y darle su imagen actual. A partir de que el Avance del SDRIF abre nuevas perspectivas, conviene compararlo con los planes que le precedieron.



Principales "perforaciones" de Haussman. Fechas de terminación.

La obra de Haussmann

Dado que esta obra desencadenó en su época violentas polémicas, se la presenta a veces a modo de caricatura como el parto del viejo París por las famosas “percées” (*) en un contexto de especulación inmobiliaria a ultranza.

La realidad es bien distinta, y la obra de Haussmann representa un considerable avance para su época por su amplitud de miras, el deseo de tratar todos los problemas y la preocupación por el detalle. Los principios rectores habían sido establecidos por el propio Emperador Napoleón III que encargó al barón Haussmann un plan dibujado personalmente, para indicar las grandes directrices que quería ver emprendidas.

En cuanto a la forma urbana se refiere, la estructuración del espacio y la sistemática de la manzana sólo significan la globalización a escala de toda la ciudad de planes ya probados y que se aproximan a los que Cerdá propondrá para Barcelona años más tarde. Otros aspectos de la obra de Haussmann son mucho más innovadores:

- la reforma institucional anexionaba a París zonas situadas en otros municipios localizados dentro de las murallas construidas en 1840;
- la apertura para la urbanización, a través de esta anexión, de superficies lo suficientemente importantes para responder a las demandas de construcción hasta aproximadamente 1914;
- la solución de importantes problemas técnicos de traída de agua potable y de saneamiento por medio de obras realizadas que han mantenido toda su validez;
- la ordenación de una trama verde de parques y plazas, Bois de Boulogne y de Vincennes, parques de Montsouris y de Buttes Chaumont, jardines de barrio;
- la realización de un programa de equipamientos públicos excepcional para la época: Ayuntamientos de distrito, hospitales, liceos, colegios, etc.

Haussmann comprendió igualmente la posibilidad de financiar los costes de urbanización gracias al enriquecimiento de la Ciudad inducido por las obras. Pero era un adelantado para su tiempo, y el Consejo de Estado le prohibió realizar expropiaciones por zonas para revender más tarde los terrenos revalorizados por las “perforaciones”. Con ello se produjo una especulación, pero en beneficio de propietarios privados totalmente protegidos por las leyes de entonces.

Lo que Haussmann destruyó no merecía ser conservado. Los precisos testimonios de Víctor Hugo en *Los Miserables*, o de Eugène Sue en *Los Misterios de París*, describen una ciudad sórdida, superpoblada, medieval, imposible de mejorar. Pero era la ciudad del pueblo, de la que surgían anhelos y revoluciones. La transformación de París surge, asimismo, de la voluntad de aburguesar el centro y de desplazar al proletariado hacia barriadas periféricas más alejadas. En ello reside la crítica principal que se puede formular contra esta obra realizada en el plazo increíblemente corto de quince años y que todavía sorprende por su envergadura y eficacia, ya que modeló la imagen actual de la Ciudad.

La actividad del Departamento del Sena

La obra de Haussmann puede ser calificada de “preurbanística” en la medida en que, precisamente, su rapidez no contemplaba profundos estudios previos ni preocupación por actuar a largo plazo.

Entre las dos guerras, la Ley Cornudet establecerá el marco necesario para una reflexión propiamente urbanística. En lo que a París respecta se traducirá en la aprobación del Plan Prost, primera visión global a largo plazo del futuro deseable para el conjunto de la aglomeración. Este Plan sirvió de pauta de actuación del Consejo General del Sena. Este último no tenía competencias explícitas en materia de urbanismo, pero su mayoría de izquierdas quiso acometer una política de equilibrio financiero entre la Ciudad de París y los municipios populares de su entorno.

Con este propósito, el Consejo asumió la realización de las infraestructuras básicas que faltaban en los barrios periféricos: nuevos accesos, saneamiento, ampliación de líneas del metro parisino,

époque par sa largeur de vue, la volonté de traiter tous les problèmes et le souci du détail. Les principes directeurs avaient été fixés par l'Empereur Napoléon III en personne, qui avait remis au baron Haussmann un plan dessiné de sa main pour indiquer les grandes orientations qu'il voulait voir mises en œuvre.

En ce qui concerne la forme urbaine, la structuration de l'espace et la systématisation de l'ilot ne constituent que la généralisation à l'échelle de la ville tout entière de schémas déjà éprouvés et qui restent très proches de ceux que Cerdà proposera pour Barcelone quelques années plus tard. D'autres aspects de l'œuvre d'Haussmann sont beaucoup plus novateurs:

- la réforme institutionnelle par l'annexion à Paris des territoires situés sur d'autres communes à l'intérieur des fortifications construites en 1840;
- l'ouverture à l'urbanisation, par cette annexion, de surfaces suffisamment importantes pour répondre aux besoins de la construction jusque vers 1914;
- la solution des grands problèmes techniques d'alimentation en eau potable et d'assainissement par des réalisations qui ont conservé toutes leur validité;
- l'aménagement d'une trame verte de parcs et de squares, Bois de Boulogne et de Vincennes, parcs Montsouris et des Buttes Chaumont, squares de quartier;
- la réalisation d'un programme d'équipements publics exceptionnel pour l'époque: Mairies d'arrondissement, hôpitaux, lycées, écoles, etc.

Haussmann a aussi compris qu'il était possible de financer le coût de l'urbanisation grâce à l'enrichissement de la Ville induit par les travaux. Mais il était trop en avance sur son temps, et le Conseil d'Etat lui interdit de procéder à des expropriations par zones pour revendre ensuite les terrains valorisés par les percées. Il y eut donc bien spéculation, mais au profit des propriétaires privés trop bien protégés par les lois de l'époque.

Ce qu'Haussmann a détruit ne méritait guère d'être conservé. Les témoignages très précis de Victor Hugo, dans *Les Misérables*, ou d'Eugène Sue dans *Les Mystères de Paris*, décrivent une ville sordide, surencombrée, moyenâgeuse, impossible à améliorer. Mais c'était la ville du peuple, celle d'où partaient les émeutes et les révolutions. La transformation de Paris résulte aussi de la volonté d'embourgeoiser le centre et de repousser les classes populaires vers les banlieues lointaines. Là se trouve la principale critique que l'on peut formuler contre cette œuvre accomplie dans le délai étonnamment court de 15 ans et qui frappe encore par son envergure et son efficacité, car

(*) N. del: T.: “perforaciones”. Las aperturas de nuevas calles “perforando” el tejido preexistente.

elle a modelé le visage actuel de la Ville.

L'action du Département de la Seine

L'oeuvre d'Hausmann peut être qualifiée de «préurbanistique» dans la mesure où, précisément, sa rapidité ne supposait ni études préalables approfondies ni souci d'agir dans la longue durée.

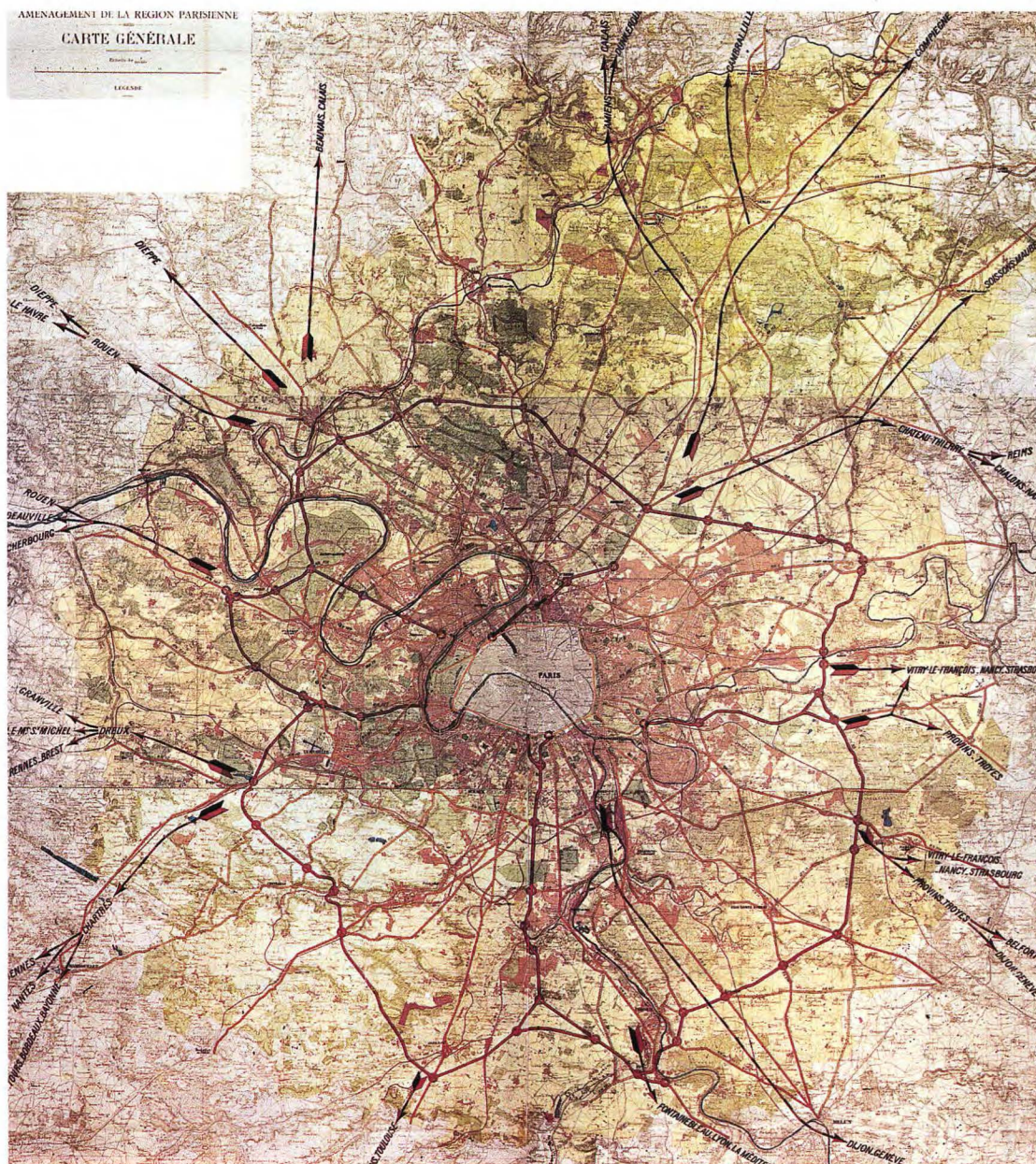
Entre les deux guerres, la Loi Cornudet va créer le cadre nécessaire à une réflexion proprement urbanistique. Elle se traduira, pour Paris, par l'approbation du Plan Prost, première vision globale à long terme de l'avenir souhaitable pour l'ensemble de l'agglomération. Ce Plan servit de guide d'action pour le Conseil Général de la Seine. Ce dernier n'avait pas de compétence explicite en matière d'urbanisme, mais sa majorité de gauche voulait mettre en oeuvre une politique de péréquation financière entre la Ville de Paris et les communes populaires de banlieue.

Dans ce but, il prit en charge les grandes infrastructures qui manquaient en banlieue; voies nouvelles, assainissement, prolongements des lignes du Métro parisien, rééquipement de voies ferrées vétustes. Il apporta un appui constant à son Office d'HLM pour réaliser, grâce à l'esprit d'entreprise d'Henri Sellier, une série de cités-jardins qui restent encore aujourd'hui des exemples remarquables, et très appréciés par leurs habitants, d'un authentique habitat populaire.

Le Département voulait aller plus loin. Il lança les études pour la construction de villes nouvelles en banlieue et les premiers concours pour l'extension du grand Axe Ouest de Paris, concours qui conduisirent plus tard au lancement de l'opération de La Défense. La crise de 1929 puis la guerre de 1939 ne permirent pas d'engager les réalisations correspondantes. Mais l'action du Département mérite d'être citée par l'ampleur de la conception et son orientation sociale qui la situe à la fois en continuité et en opposition de l'oeuvre d'Hausmann.

Le schéma Directeur de Delouvrier

La publication de ce schéma en 1965 marque une date importante dans l'histoire de la planification urbaine: le pragmatisme l'emporte sur la recherche d'un "état futur souhaitable" de la ville. Ce texte ouvre ainsi la voie à une véritable Planification stratégique, fondée sur une analyse démographique et socio-économique des modalités de la croissance urbaine, et conçue pour articuler dans la longue durée l'action des pouvoirs publics et le flux des innombrables décisions d'acteurs privés dont la somme crée la croissance urbaine.

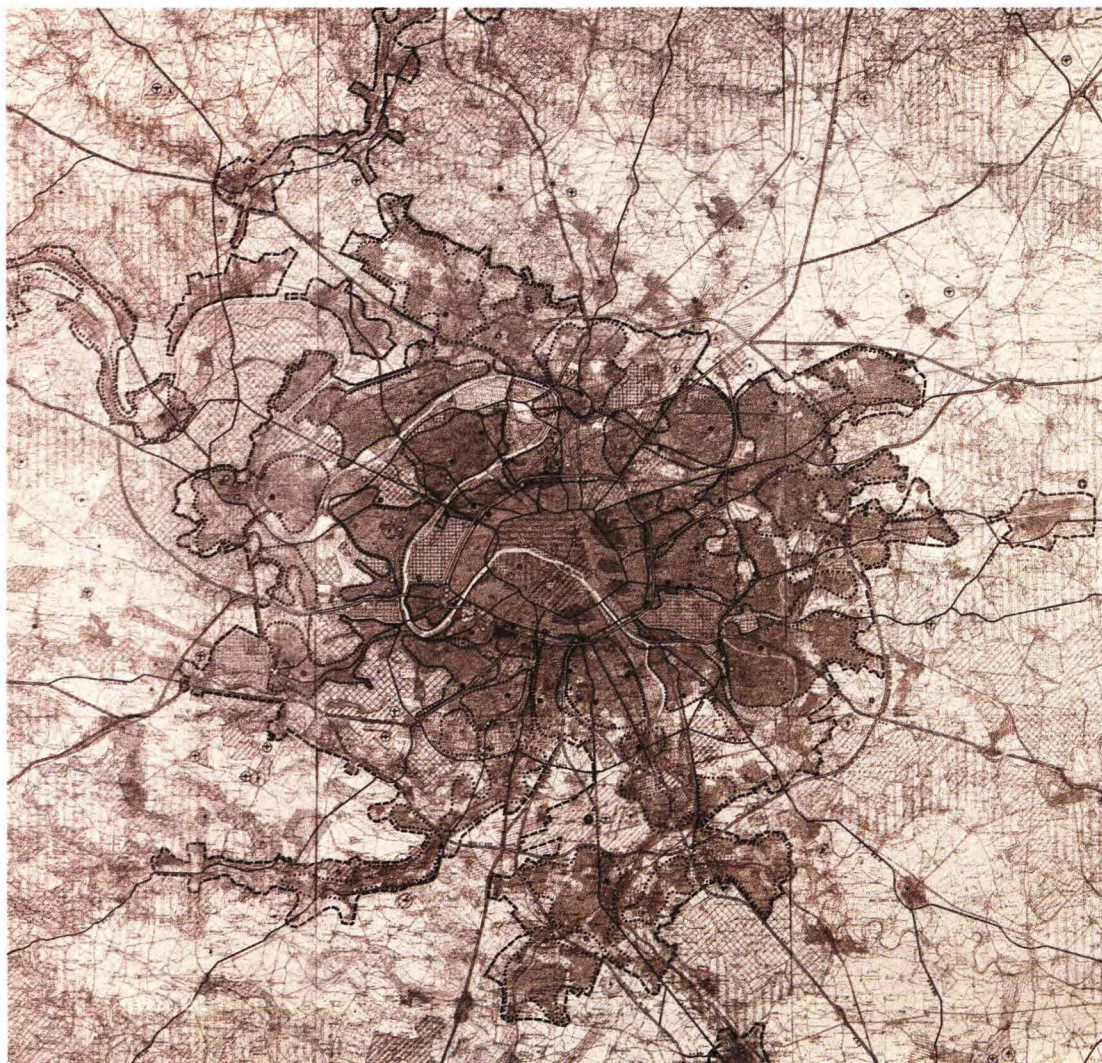


Proyecto de Ordenación de la Región Parisina aprobado el 22 de junio de 1939.

- | | |
|---|---|
| Viviendas | Carreteras de automóviles con circulación reglamentada |
| Fábricas, terrenos industriales, vías férreas | Carreteras principales |
| Bosques, zonas arboladas | Puntos de encuentro y de enlace donde podrían eventualmente separarse las corrientes de circulación |
| Tierras, terrenos no construidos | |
| Emplazamientos destinados a paseos públicos o terrenos de juego | |
| Emplazamientos destinados bien a paseos públicos o terrenos de juego, bien a servicios públicos, bien a ciudades jardín | |

reequipamiento de vías férreas obsoletas. Aportó un constante apoyo a su Departamento de HLM (Vivienda de renta limitada) para realizar, gracias al espíritu empresarial de Henri Sellier, una serie de ciudades-jardín que actualmente permanecen aún como ejemplo destacable de un auténtico habitat popular, muy apreciadas por sus habitantes.

El Departamento deseaba incluso ir más lejos. Puso en marcha los estudios para la construcción de las "Villes Nouvelles" en los alrededores y convocó los primeros concursos para la ampliación del gran Eje Oeste de París, concursos que posteriormente conducirían al lanzamiento de la



Plan de Ordenación de la Región Parisina aprobado por decreto de 12 de enero de 1956.

Aglomeración de hecho		Sector de interés regional	
Sector de urbanización posterior		Zona "de ruido" próximas a los principales aeropuertos	
París { Barrio de negocios		Parque público o terrenos de juego	
Barrio administrativo		Bosque vecinal	
Barrio Universitario		Zona arbolada importante	
Límite del conjunto		Límite de conjuntos arbolados a proteger	
Zona de importante proporción industrial		Zona de protección general	
Sector de industrias o almacenaje		Perímetro de protección especial	
Servicios públicos de carácter industrial		Zona importante	
Servicios públicos de carácter no industrial		Límite de la zona de economía urbana	
		Carreteras de carácter nacional o internacional	
		Principales carreteras de carácter regional o intercomunal	

operación de La Défense. La crisis de 1929, y después la guerra de 1939, no permitieron comprometer las actuaciones correspondientes. Pero la actividad del Departamento merece ser citada por su ambicioso planteamiento así como por la concepción y su enfoque social que la sitúa, al mismo tiempo, como continuación y como oposición a la obra de Haussmann.

El Esquema Director de Delouvrier

La publicación de este Esquema Director en 1965 marca una fecha importante en la historia del planeamiento urbano: el pragmatismo persigue la búsqueda de un "estado futuro deseable" para la ciudad. Este texto por tanto inicia el camino a una verdadera Planificación estratégica, basada en un análisis demográfico y socioeconómico de las modalidades del crecimiento urbano, y concebida para articular a largo plazo la actuación de los poderes públicos y los flujos de innumerables decisiones de sectores privados de cuya suma nace el crecimiento urbano.

Este pragmatismo se traduce, concretamente, por el hecho de que las "Ville Nouvelles" se planifican sin haber definido a priori su organización urbanística interna, justo al contrario de como se

Ce pragmatisme se traduit en particulier par le fait que les Villes nouvelles sont proposées sans que leur organisation urbanistique interne soit définie a priori, à l'inverse de celles que les Anglais avait lancées autour de Londres. Le schéma se contente de proposer les solutions jugées les plus appropriées à résoudre les problèmes analysés.

La nécessité d'une production foncière de qualité, à grande échelle, aux franges de l'agglomération existante est justifiée par la pénurie aiguë de logements et de terrain. Elle sera organisée sur deux grands axes parallèles à la Seine, le fond de la vallée étant réservé prioritairement pour l'industrie et les équipements de loisir. Afin de remédier au sous-équipement de la banlieue, une série de centres secondaires y seront aménagés tantôt dans les zones d'extension des deux axes, tantôt dans le tissu urbain existant (Créteil, Bobigny, La Défense). Enfin, le Réseau Express Régional renforcera l'unité de l'agglomération et notamment de son marché du travail. Les Villes nouvelles ne sont présentées que comme la conséquence logique de l'application de ces trois principes aux principales zones d'extension urbaine.

Ces choix se sont révélés judicieux, non pas tellement en raison de leur valeur juridique -le Schéma ne sera d'ailleurs officiellement approuvé qu'en 1976- mais parce que l'Etat sut mobiliser les moyens humains et financiers nécessaires pour une mise en oeuvre effective et rapide de cette stratégie. La réussite des villes nouvelles, notamment en matière de création d'emploi, et la détente des marchés fonciers et immobiliers au début des années 1980 suffisent à démontrer l'efficacité du dispositif.

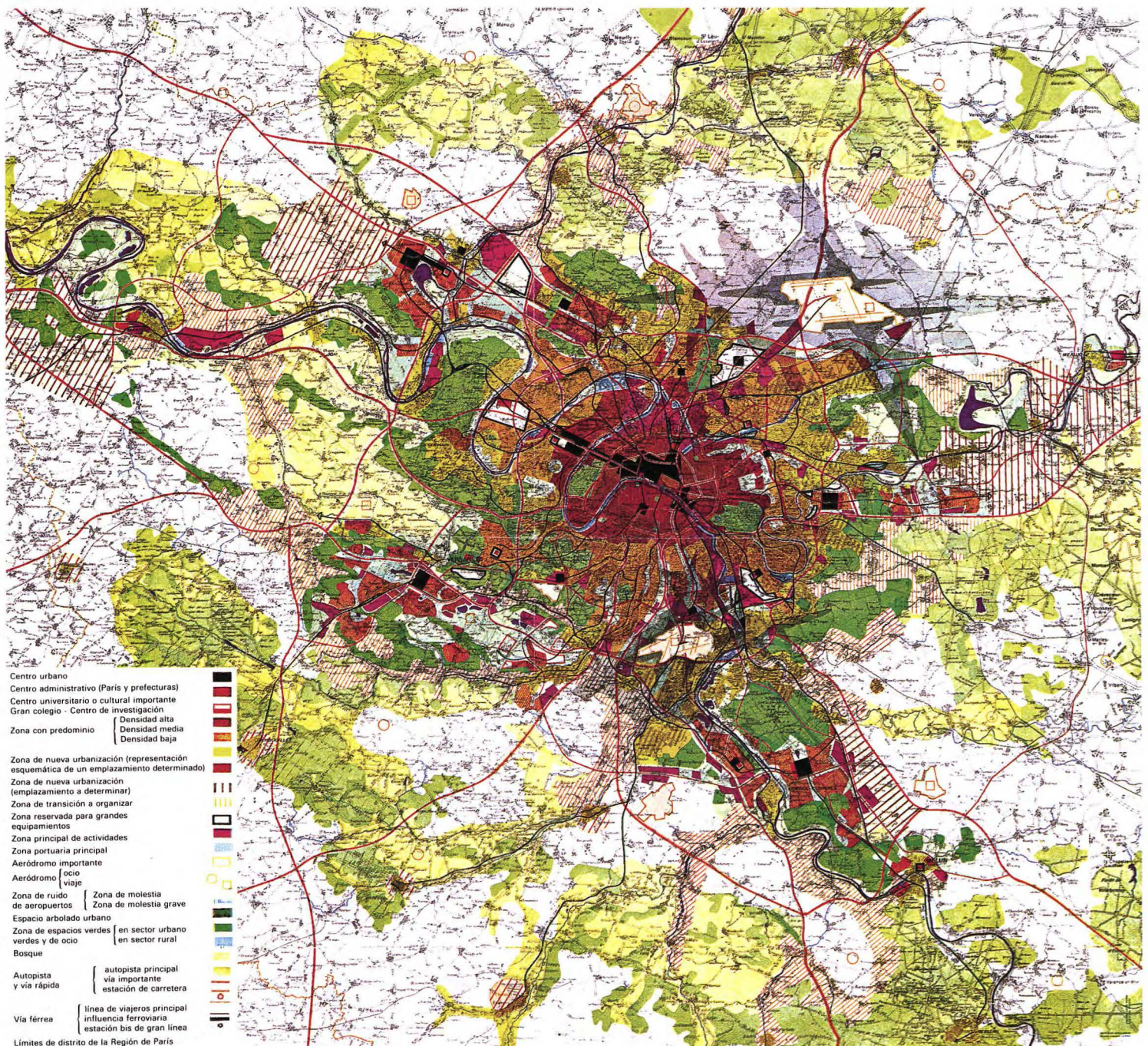
Le nouveau Schéma Directeur d'Île de France

Pour bien comprendre la genèse du présent projet de SDRIF, il convient de rappeler dans quelles conditions la procédure a été lancée par le Premier Ministre Michel Rocard en 1989. Il s'agissait d'une simple mise à jour du SDAU de 1976. Le Livre Blanc de Fév-

planificaron por los ingleses en los alrededores de Londres. El Esquema Director se conforma con la propuesta de soluciones que pueden ser considerados como las más adecuadas para resolver los problemas analizados.

La necesidad de una construcción inmobiliaria de calidad a gran escala, situada en las márgenes del conjunto de la aglomeración existente, se justifica por el déficit extremo de vivienda y suelo. Esta construcción se organizará sobre dos grandes ejes paralelos al Sena, ya que el fondo del valle queda como reserva prioritaria para industria y equipamientos de ocio. Con el fin de paliar el déficit de equipamiento de los suburbios, se instalaron una serie de centros secundarios, no sólo en la zona de influencia de los dos ejes, sino también en el tejido urbano existente (Creteil, Bobigny, La

1969 Esquema Director de
Ordenación y de Urbanismo de la
Región de París.



Défense). Finalmente, la Red Expres Regional reforzará la unidad de la aglomeración y en particular la de su mercado laboral. Las "Villes Nouvelles" nacieron como consecuencia lógica de la aplicación de estos tres principios para las principales zonas de extensión urbana.

Estas opciones resultaron apropiadas, no sólo por su valor jurídico -el Esquema Director no se aprobaría oficialmente hasta 1976- sino también porque el Estado supo movilizar rápida y eficazmente los medios humanos y financieros necesarios para la puesta en marcha de esta estrategia. El éxito de las "Villes Nouvelles", sobre todo en lo que se refiere a creación de empleo, y a la moderación de los precios del suelo y del mercado inmobiliario a principios de los años ochenta, bastan para demostrar la eficacia del dispositivo.

El nuevo Esquema Director de Ile-de-France

Para entender mejor la génesis del actual proyecto del SDRIF conviene recordar las circunstancias en las que el Primer Ministro Michel Rocard presentó el proyecto en 1989. Se trataba de una simple puesta al día del SDAU de 1976. El Libro Blanco de febrero de 1990 quedó marcado por una perspectiva de crecimiento demográfico muy lento, en la búsqueda de tendencias constatadas entre los censos de 1975 y 1982. Señalaba los problemas clave: un insuficiente ritmo de construcción, saturación de la producción inmobiliaria que hacía disparar los precios, impedimentos crecientes. Proponía una política donde se densificara la "pequeña corona", bien equipada en cuanto a transporte público y servicios.

La publicación de los resultados del censo de 1990, y los estudios de análisis de causas y consecuencias del despegue económico de 1985-1990, aportaron una nueva luz. Los objetivos demográficos previstos por el Libro Blanco para el año 2000 de hecho ya habían sido alcanzados en Ile-de-France, más aún si se tiene en cuenta la creciente saturación del sistema económico y social que París polarizó sobre los departamentos vecinos: la "tercera periferia" en pleno desarrollo, cuenta ya con cerca de un millón de habitantes.

París no escapa al movimiento general de convertirse en área metropolitana [metropolización] como se constata de forma generalizada en todo el mundo. La terciarización asociada a los cambios de la economía es la causa fundamental de su reciente transformación, provocando el desplazamiento de los puestos de trabajo hacia barrios donde residen los altos directivos, la vuelta al centro de los grandes asalariados, la saturación de las infraestructuras, la crispación de tendencias segregacionistas.

La situación es, pues, preocupante, demandaba un análisis en profundidad y la puesta en práctica de una estrategia diseñada para orientar y organizar una transformación de estructuras económicas y sociales cuya amplitud puede difícilmente ser rebatida. Jean Olivier y Claude Vignaud, que participaron en la elaboración del nuevo Esquema Director, ofrecen en estas mismas páginas, las grandes líneas.

Únicamente destacaré que la apertura más allá del "Bassin Parisien" (*), sobrepasando los límites de la Región d'Ile-de-France, constituye la principal novedad del Avance. La opción es realista, ya que tiene en cuenta la escala geográfica ya asimilada por el sistema económico y social de París. Inicia un tema clave: ¿cómo actuar de forma que el crecimiento de la "tercera periferia", poco satisfactoria en la actualidad, se transforme en una urbanización mejor controlada y más satisfactoria? El problema acaba de ser puesto de manifiesto por un Libro Blanco de la Delegación de Ordenación del Territorio y el Avance del SDRIF. Únicamente falta poner los medios para una actuación estratégica en este sentido para conseguir que los objetivos demográficos del SDRIF, voluntariamente restrictivos, puedan ser alcanzados.

Jean-Paul Lacaze

*Presidente de Sección del Consejo General de Puentes y Calzadas
(Conseil Général des Ponts et Chaussées)*

rier 1990 restait marqué par une perspective de croissance démographique très ralentie, dans la poursuite des tendances constatées entre les recensements de 1975 et 1982. Il pointait les problèmes clés: rythme de construction insuffisant, ralentissement de la production foncière poussant les prix à la hausse, encombrements croissants. Il suggérait une politique de densification de la petite couronne, bien équipée en transport en commun et en services.

La publication des résultats du recensement de 1990, et les travaux d'analyse des causes et conséquences de la reprise économique de 1985-1990, apportèrent un éclairage nouveau. Les objectifs démographiques prévus par le Livre Blanc pour l'an 2.000 étaient en fait déjà atteints en Ile de France, plus encore si l'on tient compte du débordement croissant du système économique et social polarisé par Paris sur les départements voisins: la "troisième banlieue" qui s'y développe compte déjà près d'un million d'habitants.

Paris n'échappe pas au mouvement général de métropolisation que l'on constate partout dans le monde. La tertiarisation liée à la mutation économique est la cause majeure de sa transformation récente, provoquant le déplacement des lieux d'emploi vers les quartiers où résident les cadres, le retour des salariés aisés vers le centre, la saturation des infrastructures, l'exacerbation des tendances ségrégatives.

La situation est donc sérieuse, elle appelait une analyse approfondie et la mise en oeuvre d'une stratégie adaptée pour accompagner et organiser une transformation des structures économiques et sociales dont l'ampleur peut difficilement être contestée. Jean Olivier et Claude Vignaud, qui ont participé à l'élaboration du nouveau Schéma, vont vous en présenter les grandes lignes.

Je relèverai seulement que l'ouverture sur le Bassin Parisien, au-delà des limites de la Région Ile de France, constitue la principale nouveauté du projet. L'option est réaliste, car elle tient compte de l'échelle géographique déjà acquise par le système économique et social parisien. Elle ouvre un dossier clé: comment faire en sorte que le développement de la «troisième banlieue», actuellement peu satisfaisant, fasse place à une urbanisation mieux maîtrisée et plus satisfaisante? Le problème vient seulement d'être posé par un Livre Blanc de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et le projet de SDRIF. Il reste à prendre les moyens d'une action stratégique dans ce domaine pour que les objectifs démographiques du SDRIF, volontairement restrictifs, puissent être atteints.

(*) N. del T. Bassin Parisien: Zona de influencia de París