

Urbanités

#17 / L'erreur est urbaine

Janvier 2023

L'erreur en planification urbaine. Le cas de la région parisienne (1919-2019)

Isabelle Chesneau



Couverture : Vue générale sur Paris depuis la terrasse panoramique de la Tour Montparnasse (M. Gawlik | L'Institut Paris Région, 2019)

Pour citer cet article : Chesneau I., 2023, « L'erreur en planification urbaine. Le cas de la région parisienne (1919-2019) », *Urbanités*, #17 / L'erreur est urbaine, janvier 2023, [en ligne](#).

Il arrive que les acteurs de la production de la ville n'atteignent pas leurs buts, qu'ils se trompent dans leurs prévisions, interprètent mal un modèle théorique, commettent des erreurs de méthodes, d'analyses, de prises de décisions, etc. L'erreur en urbanisme est courante et une grande part des travaux de recherche urbaine, en particulier ceux de géographie critique depuis Henri Lefebvre et Manuel Castells jusqu'à David Harvey, Edward W. Soja et Neil Brenner (Gintrac et Giroud, 2014), se consacre à l'examen des différents ratages en urbanisme (Hall, 1982) et aux raisons des échecs répétés de la production de l'espace urbain. Même dans les milieux opérationnels ou politiques, certains n'hésitent pas à faire de ces fourvoiements répétés l'objet même de la démarche urbanistique, considérant que « le travail de l'urbaniste consiste à réparer ce qui a été fait par les urbanistes précédents » (Karoutchi et Sueur, 2016).

Alors qu'une culture de l'évaluation de l'« erreur urbaine » semble largement partagée et s'exprime principalement par l'écrit, paradoxalement la notion en tant que telle n'est nullement unifiée autour de concepts, ni théorisée. Il est pourtant sensiblement différent de parler de faute, d'échec ou d'erreur en parlant des errements en urbanisme. Choisir un mot plutôt qu'un autre n'est pas une opération neutre, d'autant qu'il est acquis de longue date que le langage n'est ni un simple moyen d'expression, ni une nomenclature (Louis Hjelmslev) « mais le lieu de structuration des représentations collectives liées à une société et à une culture » (Rastier, 2008 : 56). Il peut être tenu à ce titre comme un bon indicateur pour déceler les représentations sous-jacentes aux critiques formulées dans le champ de l'urbain.

Si la notion d'erreur en urbanisme peine encore à être saisie par le langage, on peut souligner qu'elle se caractérise néanmoins par une nature particulière. Contrairement à d'autres, comme en mathématiques par exemple, elle ne se rapporte pas à des savoirs et des savoir-faire vis-à-vis desquels il est possible de déterminer facilement le vrai du faux. L'urbanisme n'est pas une science exacte, mais une discipline sociale pour laquelle « la manière correcte d'agir n'est pas fixée d'avance [c'est-à-dire] procède d'une ignorance non évitable » (Olszewska et Quéré, 2020). C'est pourquoi dans ce domaine, nous pouvons faire l'hypothèse que l'erreur se repère essentiellement aux conséquences, aux résultats non atteints et aux jugements négatifs émis sur une action menée antérieurement (Chauviré *et al.*, 2020), lorsque les acteurs de la production de la ville reconnaissent que telle action ou décision n'a pas porté les fruits escomptés.

Souhaitant nous attacher à cette pratique de l'« après coup » à partir d'une étude des mots, nous nous sommes intéressés aux documents de planification territoriale de la région Ile-de-France, depuis les lois Cornudet (1919) jusqu'au SCoT métropolitain en cours d'élaboration (depuis 2019). Ces textes, fixant les grands principes d'aménagement de la région parisienne et énonçant une vision prospective et politique pour les décennies à venir, se présentent le plus souvent comme la rectification ou la révision des résolutions prises aux décennies précédentes. Chacun débute ainsi par un bilan et ouvre sur une réorientation de l'action à mener, en vue d'améliorer l'organisation urbaine actuelle de la région parisienne. Dans le corpus constitué, nous avons également pris en compte les documents préparatoires et les mises en débat que ces documents de planification territoriale avaient généré au cours de leur long processus d'élaboration. La reconstitution de ces « réseaux de textes » a été réalisée à partir d'une enquête aux archives nationales dans sept inventaires différents couvrant les archives administratives des ministères en charge de la planification entre les années 1910 et 1990, puis aux archives du Conseil régional d'Île-de-France et enfin en ligne pour les tout derniers. La construction de ce corpus a permis de rassembler 13 documents de planification territoriale, enrichie d'une sélection de textes préparatoires, représentant 52 documents au total, soit 1 264 203 mots.

Pour sonder ce vaste corpus, nous avons procédé à une analyse textuelle en recourant au logiciel TXM, co-développé par le laboratoire IHRIM (Institut d'Histoire des Représentations et des Idées dans les Modernités) de l'École normale supérieure de Lyon et le laboratoire ELLIADD (Édition, langages, littératures, informatique, arts, didactiques, discours) de l'université de Franche-Comté (Heiden *et al.*, 2010). Partant du constat que le lemme¹ « erreur » apparaissait peu (86 fois) et principalement avant les années 1930, nous avons cherché ce qui pouvait tenir lieu d'équivalents au cours des décennies suivantes parmi les mots spécifiques marquant chaque époque, en écartant ceux dont l'usage était banal ou sans

¹ La lemmatisation est une opération qui consiste à regrouper les variantes grammaticales (accord, conjugaison), orthographiques, etc. d'un mot sous une forme unique à la manière d'une entrée de dictionnaire.

intérêt pour l'étude². Il fallait pour cela disposer d'une périodisation pour rendre les comparaisons possibles. Nous avons ainsi scindé le corpus en cinq sous-parties, chaque borne temporelle obéissant à une logique à la fois interne au recueil de textes (idées, instruments, etc.) et externe (guerre, gouvernements, lois importantes, etc.). Comme toute périodisation, celle établie est liée aux questions posées et les intervalles retenus (1919-1931, 1932-1964, 1965-1982, 1983-1999 et 2000-2019) sont à considérer comme des « périodes de seuil » (Koselleck, 2016 : 21), n'excluant pas certaines porosités d'une période à l'autre : par nature, le temps historique est hétérogène et difficile à découper en tranches (Le Goff, 2014). À grands traits, cette périodisation s'organise autour des enjeux majeurs de la planification qui ont marqué le siècle. Jusqu'en 1931 le droit naissant de l'urbanisme se préoccupe essentiellement d'élaborer, à partir d'une série de lois, une politique unifiée d'extension des villes. Il s'agit de donner aux communes de plus de 10 000 habitants les mêmes règles d'aménagement, afin de mieux maîtriser le développement global du territoire auquel elles appartiennent. Face à la faible portée de ces lois, sans cesse retardées en raison de la résistance communale, la notion de région est définie en 1932. Cet échelon territorial autorise dès lors la création d'un plan d'aménagement global, à l'échelle de l'agglomération cette fois. Les deux plans d'aménagement qui marquent la période 1932-1964 se caractérisent par une volonté de limiter l'expansion urbaine parisienne, jugée monstrueuse par sa taille et son niveau de congestion. Mais à partir de 1965, l'esprit de l'aménagement de la région change radicalement. Paul Delouvrier, personnage central de l'aménagement pendant la période gaulliste, conçoit un ambitieux schéma d'extension reposant, entre autres, sur la création de huit villes nouvelles. Cette volonté de répondre à et d'accompagner la forte croissance de la population métropolitaine dure jusqu'aux premières lois de décentralisation. À compter des années 1980, la planification régionale tombe quelque temps en disgrâce, puis commence à changer d'orientations générales vers la fin des années 1990. La mondialisation et les enjeux de développement durable modifient profondément la donne, étendant le champ des préoccupations aux enjeux de cohabitation entre humains et non-humains. Depuis les années 2000, à nouveau mais en des termes renouvelés, il s'agit de corriger les effets jugés néfastes de la croissance urbaine et d'œuvrer à la densification du bâti pour préserver les espaces non urbanisés.

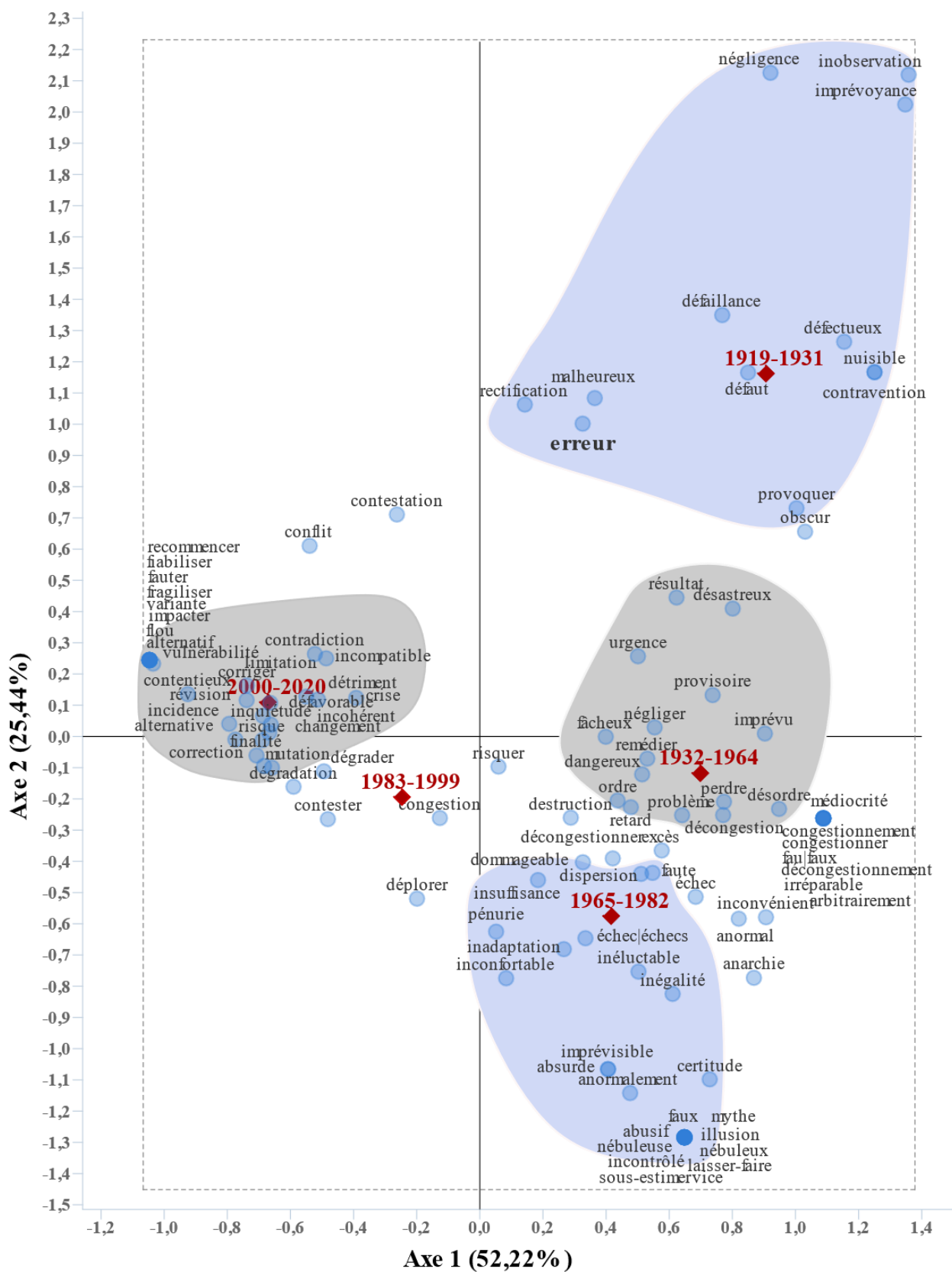
Sur la base de ce découpage, nous avons pu identifier un lexique propre à chaque période historique, duquel nous avons extrait une centaine de lemmes pouvant avoir un lien, même ténu, avec les conséquences d'actions erronées. À partir de ce sous-corpus, nous avons ensuite effectué une analyse factorielle des correspondances (AFC) pour repérer les principales logiques d'organisation de ce lexique³. Comme le montre la figure ci-dessous (figure 1), on observe que les termes de ce sous-corpus ne se distribuent pas dans l'espace du plan (P1-2) selon une évolution chronologique, bien que la cohérence temporelle de chaque période soit maintenue⁴. Cette première lecture laisse donc supposer que les facteurs explicatifs des pratiques discursives de l'« erreur urbaine » ne découlent pas uniquement du contexte historique et reposent bien davantage sur un principe de concordance des temps. Comme nous allons le voir, une période peut être en rapport avec une autre dès lors qu'elles partagent une même manière de concevoir la grande ville (à limiter ou à étendre), d'entendre la finalité de l'action urbaine

² L'indice de spécificité de TXM permet de mettre en évidence la surreprésentation ou la sous-représentation de certaines occurrences dans un sous-corpus par rapport au corpus entier. Il s'agit d'un calcul de probabilité et non statistique, visant à distinguer l'usage normal d'un mot de son usage exceptionnel.

³ Cette méthode d'analyse est utile lorsque l'on veut simplifier la compréhension et le traitement d'une multitude de données complexes, ce qui est le cas du matériel lexical utilisé ici. L'analyse factorielle permet, contrairement à une lecture linéaire, de condenser les données de nombreuses variables en quelques variables seulement pour simplifier la compréhension des résultats et améliorer la lisibilité des données. C'est en quelque sorte un autre mode de lecture des textes. C'est une étape indispensable dans le cadre d'une analyse textuelle, car les variables de chaque lemme sont particulièrement élevées : l'emploi de chacun d'eux renvoie à des cooccurrents, à un genre, à un nombre, à une fréquence, à une date, à un locuteur, à une place dans la progression des termes du corpus, etc. Nous avons recouru ici à cette méthode à titre exploratoire, pour repérer les relations entre les variables (liaisons, ressemblances ou dissemblances) des différents lemmes. Ces hypothèses nous ont permis d'orienter ensuite l'analyse qualitative, consistant à retourner aux textes et à remettre ces différentes réalités discursives en contexte.

⁴ L'objectif de l'analyse est de rechercher les facteurs permettant de résumer les caractéristiques des variables et surtout les relations entre ces variables. L'analyse présentée dans la figure 1 croise ainsi 2 facteurs (axe 1 et 2) qui définissent un plan factoriel, appelé plan P1-2.

(visée téléologique ou a-téléologique) et d'organiser son mode de gouvernance (urbanisme volontaire ou démocratique).



1. Plan des occurrences du corpus associés aux conséquences d'actions erronées, P1-2 (Chesneau, 2022)

Sur cette figure, on distingue tout d'abord deux groupes de mots associés à l'axe 1 (ordonnée) qui résume à lui seul 52,22 % de l'inertie totale. Pendant les années 1932-1964, les termes de problème, désordre, désastreux, etc. dominent, quand ceux de vulnérabilité, risque, crise, etc. prennent le relais à partir des années 2000. Entre et après ces périodes, le champ lexical change et s'articule autour de deux autres groupes de mots associés à l'axe 2 (abscisse) qui, lui, contribue à hauteur de 25,44 % à l'inertie totale. Le premier est spécifique à l'après Première Guerre mondiale (1919-1931) et regroupe des mots tels que erreur, malheureux, défaut, nuisible, etc. et le second, caractéristique de la fin des Trente Glorieuses (1965-1982) – mais moins contributif à l'axe 2 –, s'organise autour de termes comme inadaptation, dommageable, échec, etc.

Tous ces termes ne sont pas synonymes et il convient, à partir de ces différents registres discursifs, de revenir aux textes. Rappelons après Louis Hjelmslev (1971) qu'un mot n'est jamais mécaniquement relié à une chose : il ne prend sens qu'en contexte. C'est à ce retour que se consacrent les propos qui suivent. L'objectif de cet examen est de comprendre comment les rédacteurs analysent le fait que les choses ne se passent généralement pas comme prévu et, plus largement, d'appréhender la manière dont s'articulent à leurs yeux le passé, le présent et l'avenir. En déduisent-ils, par exemple, que les expériences antérieures sont porteuses d'enseignement et qu'ils n'ont pas su en tirer suffisamment de leçons ? Ou bien, au contraire, constatent-ils qu'en urbanisme les erreurs ne sont guère sources d'apprentissage, la discipline n'évoluant pas par progrès graduels ou à partir d'essais-erreurs, mais sous l'effet des changements du contexte urbain, impliquant de s'y adapter et de mieux mettre en rapport les pratiques urbanistiques avec les enjeux du moment ? La réponse à ces questions permettra de pouvoir interpréter les axes 1 et 2. Nous commencerons ainsi par analyser les termes associés au premier axe opposant le « hasard à la nécessité », pour nous attacher ensuite à ceux du second, dominés par la logique d'un « changement de paradigme » (49, 50, 52⁵).

Hasard et nécessité

Substituer la volonté de planifier à l'improvisation

De 1932 à 1964, la croissance de l'agglomération parisienne est systématiquement dénoncée dans les textes relatifs à la planification spatiale : l'expansion en « tache d'huile » décrite par Jean Bastié (1964) dépasse, aux yeux des décideurs, toute mesure et il convient de la freiner. Les paysages de l'Île-de-France sont gâchés par « des constructions ou des ateliers élevés sans ordre et sans idée d'ensemble au hasard de la volonté d'une société ou d'un individu » (24 et 36) et par un système pavillonnaire tout aussi disparate. En outre, l'absence de planification expose la région à une série de périls, celui du communisme en premier lieu – dont la menace n'est pas qu'idéologique mais aussi territoriale (banlieue rouge) – et celui du gaspillage des « ressources » et de l'argent public (19 et 31) en second lieu. Fractionner et échelonner les opérations conduit à augmenter les dépenses d'aménagement : « Dans la lutte contre le gaspillage qu'il est nécessaire d'entreprendre en l'état actuel de notre économie, l'utilité de l'urbanisme est particulièrement grande [: une] politique d'urbanisme est donc avant tout une lutte contre le gaspillage » (19).

Rappelons qu'entre la Première Guerre mondiale et 1945, la population de la région parisienne s'est maintenue autour de 6,5 millions, mais, à partir de 1946, sa croissance s'accélère pour atteindre, au recensement de 1962, presque 8,5 millions d'habitants. Cet accroissement démographique est certes dû à des causes exogènes (exode rural, immigration, baby-boom), mais pour les grands commis de l'État, les erreurs commises procèdent de l'imprévision de leurs prédécesseurs, du retard accumulé en matière de législation de l'urbanisme et du manque de pensée globale de l'aménagement régional. À leurs yeux, le hasard et l'improvisation sont les grands responsables de ce désordre urbain, conséquences du manque de règles d'urbanisme qui, laissant à chaque commune le soin de décider de son propre développement, ne permet pas à la région parisienne de se penser globalement et de disposer d'un service technique d'urbanisme suffisamment formé pour conseiller les collectivités locales et les services publics. Se met ainsi en place une politique qui tente de s'opposer au laisser-faire du début du siècle, en régulant plus

⁵ Sont présentées entre parenthèses les numéros des sources listées en fin d'article auxquelles se réfère chaque extrait du corpus.

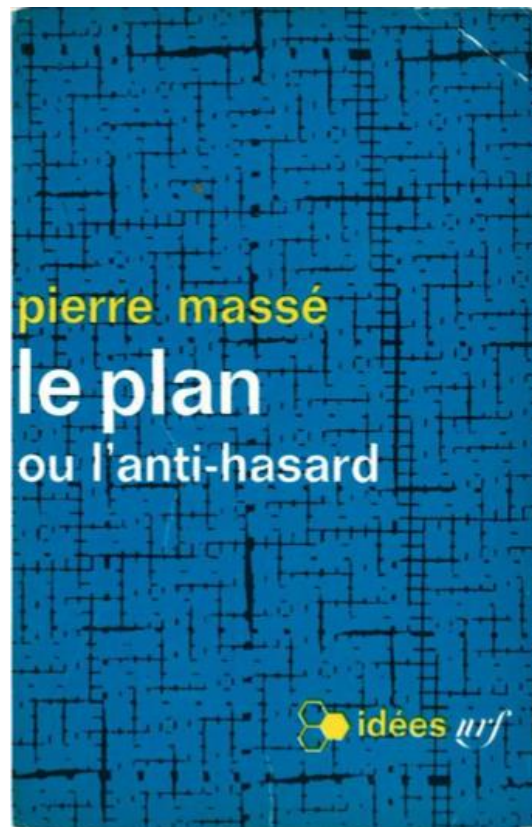
fermement les initiatives privées. Ainsi, le ministre de la Reconstruction et de l'urbanisme (1948-1953), Eugène Claudius-Petit avance qu'être libéral, ce n'est pas laisser aux industriels le choix de s'implanter où ils veulent, de préserver scrupuleusement les droits des municipalités et de se passer du contrôle étatique sur la planification. Dix ans plus tard, sous de Gaulle, Pierre Sudreau, ministre de la Construction de 1958 à 1962, réaffirme ces mêmes propos : « [L]es générations précédentes, imprégnées d'une mauvaise conception du libéralisme, n'auraient pu avoir l'idée d'une telle planification. C'est l'honneur de notre génération de concevoir une géographie volontaire qui ne subit plus l'événement mais le commande. Cette conception mériterait même de dépasser nos frontières et d'être mise au service de l'humanité pour résoudre les problèmes qui vont se poser à l'échelle des continents. » (37). La liberté, en d'autres termes, n'existe que par les règles de planification et une vision stratégique.

Ce que chacun nomme ici « hasard » renvoie en réalité à un changement de vue politique et de conception de la liberté des collectivités locales à organiser leur propre territoire. Si cette « géographie volontaire » n'exclut pas le recours aux enquêtes publiques lors de l'élaboration du Plan d'aménagement de la région parisienne (PARP) de 1939, la guerre y met néanmoins un terme et le Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG) qui lui succède ne rétablit pas la procédure. La loi du 15 juin 1943 confère ensuite à l'État la maîtrise de l'urbanisme, le dote d'une administration centralisée spécifique et, à partir de 1946, avec la création du Commissariat général au plan, la planification urbaine, dont la préoccupation principale est de moderniser et d'équiper la France, devient une déclinaison de la planification économique et le fruit d'un travail essentiellement interministériel.

Cette centralisation de la planification régionale au sein de l'administration d'État permet de fixer des limites à la croissance, tant spatiales qu'économiques. L'État met fin à la politique d'extension des villes de la période précédente, élabore un premier plan d'aménagement (PARP)⁶ qui vise explicitement à décongestionner le cœur de l'agglomération parisienne et à limiter son urbanisation à un cercle de 35 km de rayon autour de Notre-Dame. Claudius-Petit présente en 1950 devant le conseil des ministres un important rapport, intitulé *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, dans lequel il annonce toute la politique qui va être menée jusqu'au milieu des années 1960. Il reproche au plan Monnet (1946-1950) d'avoir accentué le « phénomène de congestion et de vide. » (32). Son analyse est sans nul doute influencée par la lecture de l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français* (1947), dans lequel le géographe traduit explicitement le processus d'agglomération amorcé depuis 1850 par un déséquilibre territorial. C'est pourquoi, parallèlement aux tentatives de limitation de la croissance parisienne, l'État conduit une politique de décentralisation, visant à équiper les régions du « désert français » et à en faire un nouvel échelon de l'aménagement du territoire. Ainsi contenue, la croissance de l'agglomération parisienne serait enfin maîtrisée, pense-t-on alors.

L'ouvrage de Pierre Massé (1965, figure 2), commissaire général au Plan de 1959 à 1966, témoigne bien à cet égard de la quête d'anti-hasard menée en urbanisme à cette période, définissant le hasard comme une source d'errements. Une démarche rationnelle, éliminant les décisions hasardeuses, est censée prémunir la région des erreurs à venir. Claudius-Petit n'a cependant pas manqué d'entrevoir que cette attente finalisée comportait un risque de désillusion, plus encore à redouter que l'erreur commise ou l'indétermination de l'action présente (36).

⁶ Le plan Prost de 1934 devient en 1939 le PARP, lequel se maintient jusqu'au PADOG (1960).



2. L'opposition de la notion de plan à celle de hasard (comme le fait Pierre Massé Pierre dans son ouvrage de 1965) est caractéristique de la période 1932-1964.

Changer de « paradigme »

À partir des années 2000, les documents de planification s'inscrivent « dans un contexte particulier. Celui d'un avenir incertain et de la nécessité de nous adapter demain à un monde en mutation » (48). Ces mutations – terme qui revient comme un *leitmotiv* à partir des années 1980⁷ – sont de tous ordres : énergétiques, sociales, économiques, climatiques, environnementales. Face au sentiment dominant de risque et de fragilité⁸ (Francq, 2003 ; Faytre et Le Goff, 2022), la notion d'erreur est reléguée au second rang des explications causales.

Quand elle est évoquée, elle concerne essentiellement la lutte contre l'étalement urbain, la ségrégation socio-spatiale et les contradictions entre les échelles d'intervention urbaine, engendrées par le mille-feuilles administratif particulièrement complexe en région francilienne. Comme l'anticipait François Ascher (1991 : 11), un manque de précision caractérise en effet les schémas directeurs où fleurissent « des pastilles de couleur et des grandes flèches sur des cartes à grande échelle sur lesquelles les limites communales ne sont pas identifiables précisément » et qui posent des problèmes récurrents au cours des enquêtes publiques (49). Plus essentiellement, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 2013 indique qu'il « se donne pour enjeu de proposer un modèle de ville intense, [...] un aménagement plus vertueux et soucieux de corriger les erreurs du passé. » (50). Une fois encore, est mis en avant l'argument du gaspillage, celui du foncier tout particulièrement, dont les générations précédentes auraient tiré profit en menaçant les équilibres écologiques, la sécurité alimentaire et sanitaire et la qualité des paysages. Il convient donc désormais de lutter, contenir, maîtriser, limiter cet étalement ; de former autour des villes « de véritables bassins de vie rempart nécessaire à l'étalement urbain et aux longs déplacements domicile-travail, pour offrir une ville de la proximité de part et d'autre des limites administratives. » (*Ibid.*) L'idée de définir un périmètre plus restreint que celui de l'aire

⁷ Ceux de « crise » et surtout de « changement » et de « risque » caractérisent les années 2000-2019 en raison de la montée en puissance des problématiques environnementales.

⁸ Le terme est tout à fait spécifique de la période 2000-2019 dans le corpus étudié.

urbaine définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), retenant les flux grâce à des « remparts », ne se matérialise certes plus par un tracé physique, mais le raisonnement refait surface après la parenthèse des années 1965-1982. L'approche aboutit à une nouvelle délimitation, celle de la Métropole du Grand Paris (créée en 2016), comprenant 7 % des communes (soit 131 sur 1 929) de l'« aire d'attraction » de Paris.

Cependant, protéger la métropole contre le gigantisme, « en élargissant les espaces desservant les pôles d'emploi en moins de 45 minutes et en élargissant les choix résidentiels possibles des actifs » (52), présente le risque de renforcer les déséquilibres territoriaux et les processus ségrégatifs, « principal échec du SDRIF de 1994 » (48). Face aux limites des capacités anticipatoires des experts (Callon *et al.*, 2001), les interrogations sur le « sens » même de la démarche de planification spatiale se multiplient (Bronner, 1997⁹). Ne faudrait-il pas « planifier les villes autrement » ? (Wiel, 2007 ; Orfeuil et Wiel, 2012 ; Wiel, 2015). Dans les documents étudiés, le nouveau mot d'ordre est de « changer de paradigme » (49, 50, 52), en substituant la « sérendipité » à l'anticipation (Ascher, 2008). Plutôt que de dégager des enseignements du passé, il semble préférable de tirer des leçons de l'inattendu, propre à créer du nouveau, sans risque d'erreur. Dès lors qu'il n'y a plus de finalité ou que l'issue est indéterminable, il devient difficile de confronter un fait ou une décision à un quelconque système de normes. En somme, l'erreur ne consiste plus à se tromper, mais à ne pas s'adapter à une situation nouvelle et à manquer de créativité, d'où l'importance prise par les nouvelles manières d'aménager les villes où la notion de processus, voire d'improvisation (Lévy, 2013 ; Soubeyran, 2015), prime sur celle de résultat prédéfini, comme c'est le cas en urbanisme tactique (Douay et Prévot, 2016 ; Nédélec, 2017), transitoire, temporaire, etc. Plus largement, c'est ce qui est recherché à partir du milieu des années 1990 à travers les pratiques de planification stratégique spatialisée (Motte, 2006 ; Demazière et Desjardins, 2016).

À d'autres périodes de l'histoire, l'erreur urbaine a eu un sens plus marqué, plus énoncé, permettant de légitimer l'action urbaine et de nourrir un idéal de perfectionnement des modèles de développement urbain. Comme nous allons le voir, ce changement de statut de l'erreur s'accompagne néanmoins d'une autre lecture de la ville.

Erreur et aveuglement

Fautes, errements et tromperies

Pendant l'entre-deux-guerres et au cours des années 1965-1982, les occurrences de la notion d'erreur dans les documents d'urbanisme font référence au couple que forment, dans la langue française (Lambert, 2016), le nom « erreur » et les verbes « se tromper »/« tromper » (au sens de tromper autrui). Les textes de ces deux périodes comportent, tout d'abord, de nombreux exposés expliquant, sur un mode parfois alarmiste, à quel point le développement urbain de la région parisienne, hérité d'un passé qui n'avait pas pris la mesure de la croissance urbaine, est anarchique et anormal (7). Ces deux qualificatifs sont caractéristiques des années 1965-1982, celui de défectueux étant plus spécifique du début du siècle (figure 3). L'autre figure de l'erreur est représentée par le dol¹⁰ et, plus largement, par l'insécurité juridique qu'engendre un droit de l'urbain peu contraignant, sans sanctions, laissant aux lotisseurs – au nom du droit de propriété – « toute leur liberté » (*Ibid.*). Quarante ans plus tard, la lutte contre la spéculation demeure une préoccupation centrale et la loi du 26 juillet 1962 ambitionne de faire « planer un risque important pour les spéculateurs » (38). La spéculation foncière, et les vices de construction qui l'accompagnent, sont ainsi associés à des comportements malhonnêtes, induisant en erreur les acquéreurs et représentant, plus globalement, une source de dérèglement des stratégies d'occupation des sols de la région Île-de-France.

⁹ Le sociologue distingue l'« incertitude en finalité » de l'« incertitude de sens ». La première met en question la fiabilité d'un calcul probabiliste, quand la seconde révèle une incompatibilité entre des pratiques et un système de pensée ou de croyances (dissonance cognitive).

¹⁰ En droit, le dol est un comportement malhonnête prenant la forme de manœuvres, mensonges, feintes, collusion, etc.



3. Lotissement défectueux à Stains, Avenue Charles Perrin (93), non viabilisé et sans voie d'accès stabilisée.
(Carte postale éditée par Bouchetal, entre-deux-guerres)

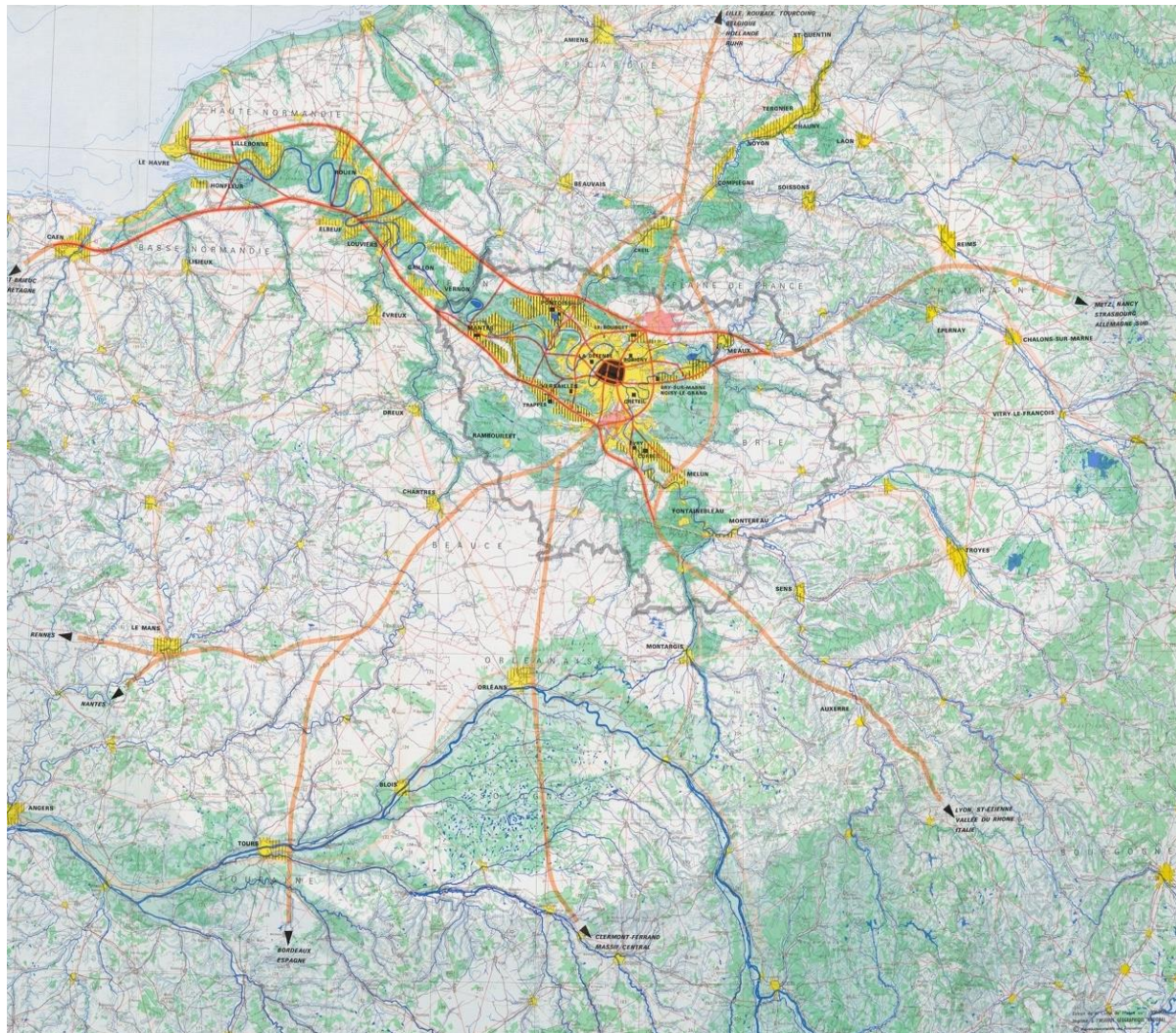
Pourquoi un tel bazar ?

Ces deux principales formes d'erreur, l'anarchie et le dol, sont attribuées dans les textes analysés à une conception erronée de la limite d'une ville. Une ville ne peut être saisie uniquement à l'intérieur de ses limites et montre que l'on se trompe toujours en voulant établir un bornage fixe, excluant les pratiques sociales qui dessinent un territoire, aux contours mouvants et évolutifs ainsi que le montraient les cartes isochrones de Louis Bonnier (1919). Si Cornudet s'en réfère en 1913 à la ville tentaculaire de Verhaeren (1), au milieu des années 1960, Delouvrier constate « qu'une fois de plus les barrières de Paris éclatent » (38). Tous deux remettent en cause une longue tradition française qui remonte à la royauté et qui n'a eu de cesse de vouloir limiter la taille de la capitale. Or, « on n'arrête pas une ville » affirme le Schéma directeur et d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) de 1965 (40).

Remédier aux erreurs passées

L'enseignement à tirer de ces erreurs passées est « de rechercher concrètement de nouveaux outils et de nouvelles procédures de planification » (41) parmi lesquels figurent, tout d'abord, le durcissement du droit de l'urbanisme. Jusqu'en 1935, cela se traduit par un renforcement de l'encadrement des opérations de lotissements, désignées le plus souvent dans ces textes comme la source du « mal », puis par la promulgation de la loi d'orientation foncière (1967), véritable « clef de voûte du système de planification urbaine en région Île-de-France. » (44). Ensuite, pour ne pas laisser « l'imprévu régner en maître » (3), il convient de prévoir. Ce n'est cependant qu'après la création de l'INSEE (1946) qu'il devient possible, selon la formule de Francis-Louis Closon, premier directeur de l'INSEE (1946 à 1961) de « remplacer la France des mots par la France des chiffres » (Desrosières, 2008). Comme le dit Paul Delouvrier, sans doute marqué par son expérience passée au Plan et à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier aux côtés de Jean Monnet, « il faut prévoir l'imprévisible [...] or, pour l'urbaniste, la seule manière de prévoir l'imprévisible est de voir grand. » (40). « Voir grand » est une expression qui revient à de nombreuses reprises dans les textes analysés de ces deux périodes. Lutter contre la myopie, penser au-delà des périmètres et s'inscrire dans le long terme sont les remèdes contre toutes les erreurs commises et s'oppose au fait de « voir petit », en ayant les yeux rivés à un présent immédiat.

Dans cette dialectique du grand et du petit, c'est le rapport de l'agglomération avec le territoire national qui est repensé. Comme le montre la carte de la région de Paris dans le bassin parisien issue du SDAURP de 1965 (figure 4), il convient de voir grand non seulement pour Paris et son agglomération, mais aussi pour toutes les villes françaises : Paris a besoin, dit-on alors fréquemment, d'une « armature urbaine ». De même, il importe de voir loin, jusqu'à l'an 2000, sans craindre de se tromper sur les quantités prévues, ni s'encombrer d'un excès de précautions. La seule crainte à avoir tient à l'imprécision des plans. Cette erreur potentielle, si elle n'est pas inévitable, est cependant humaine, intrinsèque, et ce faisant perçue comme réparable.



4. Carte de la région de Paris dans le bassin parisien (SDAURP, 1965)

L'introuvable fonction heuristique de l'erreur en urbanisme

L'analyse menée montre que les différents types d'erreurs en planification urbaine se caractérisent en fonction de trois couples d'opposition : croissance/resserrement de la ville, visées téléologiques/a-téléologiques de l'action urbaine et urbanisme volontaire/démocratique. À chaque période de l'histoire, la combinaison de ces différents paramètres nourrit différemment les attentes, lesquelles influent sur la lecture du passé et interrogent le caractère finaliste du développement urbain : la dynamique téléologique de l'une « incite à l'espoir et nous permet d'envisager un avenir plus lointain » (33), quand celle a-téléologique de l'autre, à l'inverse, se rapporte au risque d'un déclin prochain.

Ce parcours à travers cent ans de documents de planification régionale nous permet dès lors de mieux interpréter les axes du plan P1-2. Concernant l'axe 1, il s'organise autour de deux périodes au cours

desquelles la planification a pour objectif de lutter contre la croissance de la ville. L'emploi du mot « erreur » n'est pas identique dans les deux types identifiés mais reste, dans les deux cas, banal et sans spécificité particulière. D'autres dénominations s'y substituent qui toutes sont associées aux conséquences néfastes de l'expansion urbaine de la région parisienne. Les deux grands types d'erreurs qui s'opposent sont le hasard (1932-1964), d'une part, et l'anti-hasard (2000-2019) – au sens de certitude des risques majeurs –, d'autre part. Les pratiques de planification de ces deux périodes peuvent ainsi être vues comme leurs correctifs : les uns cherchent à substituer un urbanisme volontaire et centralisé à l'improvisation et au hasard, en recourant notamment au plan, quand les autres, se sentant dominés par d'impérieuses nécessités comme le dérèglement climatique et le processus de métropolisation, prônent la sérendipité et l'amélioration des coopérations horizontales entre Paris et sa banlieue, en instaurant de nouvelles méthodes de planification et de nouvelles formes de gouvernance urbaine (Le Galès, 2020).

Quant à l'axe 2, il oppose deux autres périodes pendant lesquelles il s'agit de penser, sur un mode volontaire ou démocratique, « l'urbain sans lieu ni borne » (Webber, 1996). La notion d'erreur s'y présente comme une terminologie spécifique, surtout dans la période de l'après Première Guerre mondiale (1919-1931) et, dans une moindre mesure, à la fin des Trente Glorieuses (1965-1982). Elle exprime une relation de cause à effet établie par des acteurs de la planification convaincus que l'avenir de la ville est dans son développement sans limite et sa dynamique de croissance. Foncièrement attachée aux projections de l'avenir, à une visée téléologique – celle du progrès en particulier –, elle s'inscrit donc dans une conception relativement linéaire du temps. Cette confiance dans le futur confère aux acteurs de la planification un aplomb suffisant pour penser l'avenir de la région comme l'ouverture d'un nouvel horizon d'attente, comme en témoigne le plan du SDAURP 1965 (figure 4) qui « ne trace pas une région urbaine fermée sur elle-même [...] mais projette vers Rouen et la mer, par le Val de Seine, les directions dans lesquelles, à mesure des progrès de sa richesse et de sa population, Paris, s'il le faut, pourra avancer » (40). Cette assurance nourrit une critique relative envers les prédécesseurs, condamnant leur fatale expérience et leur retard et appelant à la rectification de leurs errements par le renforcement des instruments de l'action urbaine (droit et prévision/prospective).

L'analyse de ce corpus montre que l'urbanisme est une pratique dont la visée a longtemps été d'actualiser les promesses contenues dans la notion de progrès. Dans ce cadre, la période actuelle se distingue : le futur n'est plus la promesse d'un avenir meilleur. Or, lorsque les horizons d'attente sont plus sombres ou circonspects ou que grandit le sentiment « anti-urbain » (Salomon Cavin *et al.*, 2010), le jugement prend un tour différent, voire se suspend. Le passé est moins systématiquement condamnable. Il peut même devenir un potentiel réservoir de modèles dans lequel puiser, d'anciens « futurs passés » (Koselleck, 2016), permettant soit de répéter l'antérieur à l'identique pour les nostalgiques (*Déclaration de Bruxelles*, 1980), soit de trouver des espaces d'expériences à rouvrir et des réponses aux défis qui s'imposent désormais aux villes pour les plus expérimentateurs (Deluermoz et Singaravélu, 2016).

ISABELLE CHESNEAU

Isabelle Chesneau est maîtresse de conférences en sciences humaines et sociales, ENSA Paris-Malaquais – Université PSL, CNRS UMR 3329 AUSser-ACS

Bibliographie

Ascher F., 1991, « Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 51, n° 1, 5-15, [en ligne](#).

Ascher F., 2008, « Les nouvelles dynamiques urbaines dans le contexte d'une économie de la connaissance et de l'environnement », *Annales des Mines*, n° 1, [en ligne](#).

Bastie J., *La Croissance de la banlieue parisienne*, Paris, Presses universitaires de France, 1964, 624 p.

Berdoulay V. et Soubeyran O., 2012, « Pratiques réflexives en aménagement pour une adaptation aux changements environnementaux », *L'Espace géographique*, Tome 41, n° 2, 169-180, [en ligne](#).

- Bronner G., 1997, *L'incertitude*, Paris, Presses universitaires de France, 126 p.
- Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 368 p.
- Castells M., 1969, « Vers une théorie sociologique de la planification urbaine », *Sociologie du travail*, vol. 11, n° 4, 413-443, [en ligne](#).
- Chauviré C., Ogien A. et Quéré L. (éd.), 2020, *Dynamiques de l'erreur*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, [en ligne](#).
- Deluermoz Q. et Singaravélou P., 2016, *Pour une histoire des possibles : analyses contrefactuelles et futurs non advenus*, Paris, Éditions du Seuil, 439 p.
- Demazière C. et Desjardins X., 2016, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *RIURBA*, n° 2, [en ligne](#).
- Desrosières A., 2008, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 336 p., [en ligne](#).
- Douay N. et Prévot M., 2016, « Circulation d'un modèle urbain "alternatif" ? », *EchoGéo*, n° 36, [en ligne](#).
- Faytre L. et Le Goff T. (dir.), 2022, *Fragiles métropoles : le temps des épreuves*, Paris, Presses universitaires de France/Humensis, 208 p.
- Francq B., 2003, *La ville incertaine : politique urbaine et sujet personnel*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 263 p.
- Gintrac C. et Giroud M. (dir.), 2014, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, les Prairies ordinaires, 399 p.
- Hall P., 1982, *Great planning disasters*, Berkeley, University of California Press, 308 p.
- Heiden S., Magué J.-P. et Pincemin B., 2010, « TXM : Une plateforme logicielle open-source pour la textométrie – conception et développement », in Bolasco S., Chiari I., Giuliano L., *JADT2010. Statistical Analysis of Textual Data, 10^{es} Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles*, Milan, LED Edizioni Universitarie, [en ligne](#).
- Hjelmlev L., 1971, *Essais linguistiques*, Paris, Minuit, 1971, 296 p.
- Karoutchi R. et Sueur J.-P., 2016, *Le phénomène urbain : un atout pour le futur, rapport d'information n° 117*, Sénat, [en ligne](#).
- Koselleck R., 2016, *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Jochen Hoock et Marie-Claire Hoock (trad.), 1^e éd. fr. 1990, nouvelle édition revue et complétée, Paris, Éditions EHESS, 309 p.
- Lambert F., 2016, « La place du nom erreur et du verbe se tromper dans la langue française et la fonction heuristique de l'erreur dans la recherche », *Essais. Revue interdisciplinaire d'Humanités*, n° 8, 18-25, [en ligne](#).
- Le Galès P. (dir.), 2020, *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, 344 p.
- Le Goff J., 2014, *Faut-il vraiment découper l'histoire en tranches ?*, Paris, Seuil, 207 p.
- Lévy L., 2013, *L'improvisation en aménagement du territoire : d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action ? Enquête sur un projet interdépartemental (le pôle Orly)*, Thèse de doctorat en Géographie, Grenoble, Université de Grenoble, 570 p., [en ligne](#).
- Massé P., 1965, *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, 250 p.
- Motte A., 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe, 1995-2005, strategic spatial planning*, Paris-La Défense, Plan urbanisme construction architecture, 2006, 95 p.

Nédélec P., 2017, « De nouveaux mots pour de nouvelles modalités de fabrique de la ville ? Initiatives citoyennes d'aménagement des espaces publics », *L'Information géographique*, vol. 81, n° 3, 94-107, [en ligne](#)

Olszewska B. et Quéré L., 2020, « Erreurs pratiques, fautes et incongruités », in Chauvire C., Ogien A. et Quéré L. (éd.), *Dynamiques de l'erreur*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, [en ligne](#).

Orfeuil J.-P. et Wiel M., 2012, *Grand Paris. Sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Paris, Éditions Scrineo, 330 p.

Rastier F., 2008, « Doxa et sémantique de corpus », *Langages*, vol. 170, [en ligne](#).

Salomon Cavin J. et Marchand B., 2010, *Antiurbain : origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 330 p.

Soubeyran O., 2015, *Pensée aménagiste et improvisation. L'improvisation en jazz et l'écologisation de la pensée aménagiste*, Paris, Archives Contemporaines Éditions, 274 p.

Webber M., 1996, *L'urbain sans lieu ni bornes*, X. Guillot (trad.), La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 124 p.

Wiel M., 2007, *Pour planifier les villes autrement*, Paris, L'Harmattan, 244 p.

Wiel M., 2015, *Grand Paris. Vers un plan B*, Paris, La Découverte, 420 p.

Sources

1. 5 juin 1913 – Premier rapport « Cornudet » sur les propositions de la loi « Beauquier », « Siegfried » et « Chenal », *JOCD*, annexe n° 2813, doc. parl., 7 septembre 1919, 916-921 ;
2. 29 avril 1915 – Deuxième rapport « Cornudet », *JOCD*, annexe n° 868, doc. parl., 20 mai 1915, 352-354 ;
3. 29 mars 1918 – Rapport « Magny », *JO Sénat*, annexe n° 140, doc. parl., 10 décembre 1918, 676-678 ;
4. 12 février 1919 – Troisième rapport Cornudet, *JOCD*, annexe n° 5687, doc. parl., novembre 1919, 724-726 ;
5. Loi « Cornudet » du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, *JO* du 15 mars 1919, 2726-2727 ;
6. 7 novembre 1922 – Rapport « Colrat », *JOCD*, annexe n° 5019, doc. parl., décembre 1922, 72-74 ;
7. 7 mars 1923 – Rapport « Dormoy », *JOCD*, annexe n° 7250, doc. parl., juin 1924, 511-525 ;
8. 20 mars 1923 – Rapport supplémentaire « Cornudet », *JOCD*, annexe n° 5829, doc. parl., mai 1923, 621-624 ;
9. 3 juillet 1924 – Rapport « Laboulbène », *JOCD*, annexe n° 522, doc. parl., septembre 1924, 431-433 ;
10. Loi du 19 juillet complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, *JO* du 22 juillet 1924, 6538-6541.
11. 9 décembre 1927 – Rapport « Aubriot », *JOCD*, annexe n° 5196, 30 mai 1925, 395-397 ;
12. 12 janvier 1928 – Rapport supplémentaire « Aubriot », *JOCD*, n° annexe 5361, 9 juin 1928, 189-192 ;
13. Loi du 15 mars 1928 facilitant l'aménagement de lotissement défectueux, *JO* du 17 mars 1928, 2942-2943.
14. 21 décembre 1929 – Rapport d'André de Fels, annexe n° 2664, *JO* du 3 juin 1930, 403-406 ;

15. 10 mars 1931 – Rapport de Louis Linyer, AN F/2/4205, 58 (version intégrale sans la comparaison des textes) ;
16. Loi du 14 mai 1932 autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne, *JO* du 18 mai 1932, 5130-5131.
17. 22 décembre 1934 – Rapport Morizet (extrait « Quel est l'objet de ce projet de loi ? »), *Sénat*, annexe n° 671, doc. parl., 1363-1365 ;
18. Loi du 8 juin 1935 tendant à accorder au gouvernement des pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense du franc et la lutte contre la spéculation, *JO* des 10, 11 et 12 juin 1935 ;
19. Rapport et décret du 25 juillet 1935 relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme, *JO* du 27 juillet 1935, 8153-8156 ;
20. Rapport et décret du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne, *JO* du 27 juillet 1935, 8148-8152 ;
21. Rapport et décret du 8 août 1935 relatif aux lotissements-jardins, *JO* du 11 août 1935, 8794-8795 ;
22. Rapport et décrets du 30 octobre 1935 portant extension des dispositions du décrets du 25 juillet 1935 relatif au plan d'aménagement et d'embellissement de la région parisienne, *JO* du 31 octobre 1935, 11480-11481.
23. 14 mai 1934 - Introduction de Louis Dausset, exposé de l'aménagement général de la région parisienne, AN F/2/4209 ;
24. CSAORP, *Aménagement de la région parisienne, Mémoire descriptif général*, enquête, AN, F/2/4205, 1935 ;
25. 1934-1935 - CSAORP, Rapport général d'enquête, AN 19770911/5 ;
26. 1934-1935 – Dausset, Présentation du PARP ;
27. 12 mai 1936 - Note de Henri Bertrand sur le plan l'aménagement de la région parisienne dans le cadre de l'enquête du Conseil général de Seine et Oise, AN 1977091114-16, AT 386 ;
28. 1939 - Aménagement de la région parisienne, Mémoire descriptif général, AN 197707841 AT 280 ;
29. Non daté – PARP, Programme général, AN F/2/4205.
30. Conseil National de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des villes : rapport Brasseur sur l'aménagement de la région parisienne (septembre - novembre 1941) ; procès-verbaux des séances de la Commission d'études de la région parisienne (5-10 février 1942), AN F/2/4205, Pierrefitte-sur-Seine ;
31. 15 janvier 1948, MRU, Direction générale de l'Urbanisme et de l'Habitation, rapport Salaün intitulé « Premières conclusions de trois ans d'expérience en matière d'urbanisme » avec ses neuf annexes, AN 19770911, art. 4 ;
32. Claudius Petit, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, 1950, microfilm, AN 19880563/1.
33. 15 septembre 1955, Communication de M. le Préfet de la Seine au Conseil municipal de Paris et au Conseil général de la Seine, rapport de M. Sudreau sur la construction et l'urbanisme, AN 197709126-27 ;
34. 12 janvier 1956, Présentation du projet d'aménagement de la région parisienne par le ministre de la Reconstruction et du logement, AN 19770784/1 AT 280 ;
35. 14 janvier 1956, CARP, « Futur aménagement de la RP », AN 19770911, art. 4. ;
36. Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG), y compris les annexes (sans les tableaux), [en ligne](#).

37. Pierre Sudreau, « Giraudoux et l'esprit de l'urbanisme », *La revue des Deux Mondes*, 1^{er} janvier 1960, AN 1977091117-19, AT 389.
38. Avant-projet de programme duodécennal pour la région de Paris de P. Delouvrier, 1963, AN 19860612/8 ;
39. Paris en question, une enquête du District de la Région de Paris, Paris, Puf, 1965 ;
40. SDAURP 1965, AN 19860612/16.
41. IAURP, « Éléments pour l'élaboration de Stratégies 1985. I. Objectifs et démarche », rapport élaboré par Jean-Paul Alduy de l'IAURP et Jean Dufour du Service régional de l'équipement (SRE) de la région parisienne, octobre 1972, AN 19860612/50 ;
42. CCES, « La mise en œuvre du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne dans la période initiale 1969-1972, rapport Gilbert Gauer et René-Louis Philippe, 10 octobre 1974, AN 19860612/14 ;
43. SRE-IAURP, « Mise à jour du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne. Rapport d'orientation », mars 1975, AN 19860612/14 ;
44. SDAURIF 1976, Archives Conseil régional d'IDF, non côté.
45. Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, Délégation à la recherche et à l'innovation, « Réflexions sur l'avenir de la Région parisienne », 1989, AN 20170124/380 ;
46. DREIF, APUR, IAURIF, *Le livre blanc de l'Île-de-France*, janvier 1990 ;
47. Conseil régional d'Île-de-France, *SDRIF*, 1994.
48. Conseil régional d'Île-de-France, *Vision régionale pour l'Île-de-France*, juin 2006 ;
49. Chapitre III – « Avis de l'État, des personnes publiques associées (PPA) et de l'autorité environnementale » ; chapitre VII « Analyse des observations du public » ; chapitre VIII « Conclusions et avis de la commission d'enquête », *Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Schéma directeur de la région Île-de-France*, septembre 2013, 63-140 ; 177-720 ; 721-742 ;
50. Conseil régional d'Île-de-France, *SDRIF. Île-de-France 2030. Défis, projet spatial régional, objectifs*, vol. 2, adopté par le Conseil régional le 18 octobre 2013.
51. Le document support du débat sur les orientations du PADD – Conseil métropolitain du 12 novembre 2018 ;
52. *SCoT Diagnostic*, document de travail avril 2019.