

ENVIRONNEMENT URBAIN, ESPACES PUBLICS ET NOUVELLE GOUVERNANCE À PARIS ET BERLIN

ANTOINE FLEURY, DOCTORANT, UMR GÉOGRAPHIE-CITÉS, UNIVERSITÉ PARIS 1

C'est à partir des années 1970 que le terme d'espace public est utilisé en urbanisme. Il renvoie à des formes urbaines – rues, places ou boulevards – tout en faisant référence à la notion d'espace public, forgée en philosophie politique pendant la décennie précédente (Tomas, 2002). L'objectif est donc clairement affiché : l'espace public est un instrument pour recréer du lien social dans la ville. Il s'agit désormais de réinventer des espaces publics où règne une certaine mixité, où des gens différents puissent se côtoyer. Dans les années 1990, le terme se diffuse largement en Europe, devenant une « quasi-doctrine en aménagement » (Toussaint, Zimmermann, 2001). Au même moment, les enjeux environnementaux deviennent incontournables dans l'aménagement urbain. Les espaces publics sont alors de plus en plus associés à l'environnement, ce qui se comprend aisément : dans la ville dense, ils supportent la majorité des déplacements, et notamment la circulation automobile considérée comme la source principale de pollution atmosphérique. A cette question de santé publique s'ajoutent les attentes croissantes en termes d'amélioration du cadre de vie ou encore de présence de la nature dans la ville.

Dans des contextes relativement différents du point de vue des densités et des modes de production de la ville (Bodenschatz, 1987 ; Cohen, 2000), des systèmes politiques – Berlinⁱ est une Ville-Etat (*Stadtstaat*) au sein d'un régime fédéral alors que Paris a mis du temps à bénéficier de la décentralisation – ou encore des mentalités, avec une fibre environnementale plus ancrée à Berlin qu'à Paris, l'environnement est devenu pour les acteurs l'un des critères majeurs pour la production des espaces publicsⁱⁱ. Bien entendu, ce processus s'est développé selon des rythmes différents à Paris et à Berlin. C'est précisément l'objectif de cette contribution de montrer, en premier lieu, comment les espaces publics sont progressivement devenus un outil pour améliorer l'environnement urbain. Il s'agira ensuite de caractériser les méthodes mises en œuvre pour produire des espaces publics au service de l'environnement, méthodes qui s'articulent sur les nouveaux modes de gestion que l'on place habituellement sous le vocable de « gouvernance ».

1 AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT URBAIN PAR LES ESPACES PUBLICS

Les politiques concernant les espaces publics ne peuvent pas se réduire aux enjeux environnementaux ; elles peuvent avoir des objectifs sociaux : favoriser la rencontre et les sociabilités, ou encore culturels : mettre l'art à la portée de tous. Mais force est de constater que les espaces publics constituent désormais un outil pour améliorer l'environnement urbain. Les politiques qui sont menées sont de deux ordres : modifier les déplacements à l'échelle de la ville et améliorer le cadre de vie des habitants à l'échelle des quartiers. Elles se sont construites à des époques et à des rythmes différents à Paris et à Berlin.

1.1 Espaces publics et politique des déplacements

Aujourd'hui, c'est au sein de la politique des déplacements que le terme d'espace public est le plus souvent mobilisé (Bourlon, Villot, 2004 ; Senstadt, 2005). Cela paraît évident puisque la fonction circulatoire est en grande partie assurée par les espaces publics dans la ville denseⁱⁱⁱ. Les politiques mises en œuvre en Europe consistent essentiellement à réduire la place de l'automobile dans un objectif de santé publique : considéré comme l'un des principaux facteurs de pollutions, ce mode de déplacement est désormais perçu comme inadapté à la ville dense. C'est une rupture par rapport aux politiques menées jusque dans les années 1980 : l'objectif était alors de « régler la ville sur l'automobile » (Flonneau, 2001). Avec les « luttes urbaines » des années 1970, le mouvement associatif et les initiatives citoyennes font reculer les pouvoirs publics sur certains projets d'infrastructures (Cherki, Mehl, 1979). Ce sont eux qui sont à l'origine du changement progressif des politiques de transport qui s'opère dans les années 1980 à Berlin et dans la seconde moitié des années 1990 à Paris. Ce décalage s'explique par des contextes différents. Alors que Berlin-Ouest, vitrine du monde libre, doit prendre en compte au plus vite les exigences d'une population sensible aux valeurs environnementales, Paris continue de conserver son régime d'exception qui donne une place considérable à la Préfecture de Police, et la volonté politique manque aux Maires de droite qui n'ont pas intérêt à remettre en cause l'utilisation de l'automobile.

A Paris, même si les préoccupations environnementales commencent à être prises en compte dans les années 1990 – avec les premières bandes cyclables notamment – c'est surtout avec la municipalité (PS-Verts-PCF) élue en 2001 qu'est mise en place une véritable politique des déplacements. Son action s'appuie sur un constat : seulement 6 % des espaces publics sont affectés aux piétons, aux transports en commun et aux « circulations douces » (bicyclette, roller), alors qu'ils représentent plus de 80% des déplacements dans Paris (DRE, 2004). En accord avec le PDUIF^{iv}, La Mairie s'est donc fixé

comme objectif de réduire la place de l'automobile au profit de ces autres modes de déplacement. Pour cela, contrairement à d'autres métropoles^v, ce sont les réaménagements de la voirie qui sont privilégiés (Bourlon, Villot, 2004). Cela s'explique en partie par une tradition très ancrée d'aménagement des espaces publics depuis Haussmann, incarnée par la Direction de la Voirie. Cette politique s'appuie sur un ensemble de « grands projets » où s'impose un autre partage de la voirie, et qui ont vocation à s'étendre à tout l'espace parisien :

- les « quartiers verts » qui visent à diminuer la vitesse, selon le principe des « zones 30 », et à réduire le transit automobile au profit des « circulations douces » : réorganisation du plan de circulation, réaménagement des carrefours (ralentisseurs, chicanes, passages piétons surélevés) ;
- les « espaces civilisés » concernent les grands axes de circulation : élargissement des trottoirs, aménagements spécifiques pour les autobus et les vélos, réduction du nombre de files de circulation pour les voitures.

Sur ces espaces se greffent des aménagements en réseaux, à l'échelon de la ville. Il s'agit tout d'abord du « Réseau Mobilien », qui a pour objectif d'améliorer l'offre de transports en commun de surface en termes de régularité et de rapidité^{vi}. Sa mise en place se traduit par la construction de sites propres pour les lignes de bus les plus fréquentées. Pour ce qui concerne la bicyclette, les aménagements s'inscrivent dans le cadre des « grands projets » de la Mairie qui prévoient une place accrue pour la bicyclette ; un Schéma Directeur permet d'assurer la cohérence de ce réseau.

A Berlin (Ouest), s'il existe politique favorable aux piétons et aux modes de transport alternatifs depuis les années 1980, le problème de la circulation automobile se pose de nouveau depuis la réunification, et de manière plus aiguë : celle-ci a donné lieu à un étalement urbain important et la forte augmentation des distances parcourues. Le principe de réduction de la circulation automobile s'inscrit donc au cœur de la politique des déplacements (Senstadt, 2005). En ce qui concerne les espaces centraux, il s'agit de réduire le trafic de transit, notamment en installant des feux, en réduisant la chaussée ou en élargissant les trottoirs. Ce genre d'aménagement est mis en œuvre ponctuellement, en particulier dans le centre historique (Berlin-Est) réhabilité. Les aménagements en faveur des piétons – sécurisation des cheminements – et des cyclistes – extension du réseau cyclable, amélioration du stationnement et de l'intermodalité – se poursuivent, notamment dans l'Est, où cette dimension avait été négligée jusque là. L'objectif est donc, comme à Paris, le développement de la marche et des « circulations douces », même si la politique des déplacements ne s'articule pas aussi fortement sur le réaménagement des espaces publics. Les difficultés financières de la ville, et des principes d'aménagement en conséquence plus pragmatiques, expliquent en partie cette différence. Il est vrai également que la morphologie de la ville, moins dense que Paris, lui permet d'avoir une voirie suffisamment large pour accueillir tous les usagers sans conflits majeurs.

L'aménagement des espaces publics est donc important dans la politique des déplacements, mais à des degrés divers selon les villes. Il est aussi possible d'agir sur les déplacements sans agir sur la forme, par exemple en fermant provisoirement une partie de la voirie à la circulation (« Paris respire »). Il n'est pas rare que ces fermetures soient associées à des festivités et à des aménagements éphémères (« Paris Plage », *Straßenfest* à Berlin). Plus souples et moins coûteuses que des travaux de voirie, ces opérations permettent elles aussi la réappropriation par les piétons et les « circulations douces ». L'un de leurs objectifs explicites est de permettre à la population de se représenter ce que serait la ville avec une pression moins forte de l'automobile, de donner un aperçu des nouveaux usages possibles. C'est du moins le discours tenu par la Ville à propos de « Paris Plage », organisé chaque été sur les berges de la Seine depuis 2002. En définitive, que ce soit par des aménagements éphémères ou non, il s'agit bien de créer les conditions d'une ville plus humaine (en opposition à une ville dominée par la voiture) et de redonner aux espaces publics ce qu'ils ont progressivement perdu au XXe siècle : « un statut d'espaces de « séjour », c'est-à-dire de lieux qui permettent la halte, la déambulation lente ou la promenade » (Korosec-Serfaty, 1990). Même si la politique mise en œuvre s'articule autour de la question des déplacements, elle fait place à d'autres usages, d'autres pratiques de l'espace. C'est ainsi que la politique des déplacements rejoint la dimension sociale et culturelle de l'espace public.

1.2 Les espaces publics et l'amélioration du cadre de vie

Pour les autorités publiques, l'enjeu est aujourd'hui de rendre la ville dense « habitable » ou, en d'autres termes, de revaloriser la fonction résidentielle. Pour cela, plusieurs outils sont à leur disposition^{vii}, parmi lesquels l'aménagement des espaces publics tient une bonne place : il s'agit d'améliorer la qualité de la voirie sur le plan des cheminements piétons comme sur le plan esthétique, et ainsi de jouer à la fois sur les pratiques et l'image du quartier. Dans un contexte de fortes densités, comme c'est le cas à Paris, l'enjeu est de limiter les nuisances que les autres fonctions urbaines (et les déplacements qu'elles entraînent) font subir aux résidents. A Berlin, il s'agit plutôt de maintenir les habitants dans leur quartier et dans le centre-ville, en rendant ceux-ci plus attractifs, dans un contexte marqué par l'abondance de logements et par une forte mobilité résidentielle.

Le cadre de vie – c'est-à-dire pour le public « l'environnement » au sens large du terme (Collomb, Guérin-Pace, 1999) – est une dimension de la ville qui a été négligée par les acteurs publics et les professionnels jusque dans les années 1970. C'est l'une des raisons de l'émergence du mouvement associatif et citoyen dont la revendication récurrente est la préservation du cadre de vie (Cherki, Mehl, 1979), celui-ci comprenant à la fois le tissu urbain hérité et toutes les relations de proximité qu'il permet (Amzert, 2004). Dans un premier temps, le mouvement conduit à l'abandon non seulement de la construction d'infrastructures de transport, mais surtout de la politique de rénovation urbaine au profit d'une réhabilitation de la ville héritée. Dans un second temps se développent les politiques en faveur du cadre de vie (Joye, 1994) et toute une

réflexion sur la forme à donner aux espaces publics : tout l'enjeu est de redonner de la *qualité* à ces espaces. Le processus commence à Berlin dès les années 1980 : en collaboration avec les habitants, une grande partie des espaces publics ouest-berlinois est repensée, avec la généralisation du principe de « Verkehrsberuhigung »^{viii}. La situation est assez différente à Paris : dans les années 1980, certains espaces publics de quartier sont réaménagés, mais ce sont surtout des places et des avenues prestigieuses, comme les Champs Élysées, qui sont requalifiées. Après ces aménagements ponctuels, la Ville engage une réflexion sur les espaces publics dans les années 1990. A la demande des élus locaux, sensibles aux exigences de leurs administrés en termes de qualité de vie, se développe également une action en ce sens, mais ce n'est qu'avec la nouvelle municipalité élue en 2001 que sera construite une véritable politique.

Le cadre de vie est désormais pris en compte dans tous les projets d'aménagement. Ainsi la mise en œuvre de la politique des déplacements permet-elle, à l'échelle d'une avenue ou d'une place, d'améliorer les cheminements piétons, la présence végétale et la qualité esthétique. Il est aussi l'objectif même de certains projets, notamment dans les espaces à dominante résidentielle. De nouvelles formes d'espaces publics ont ainsi été inventées : à Berlin dans les années 1980, avec le modèle de la « verkehrsberuhigte Zone » ; à Paris avec les « quartiers tranquilles » (1995-2001) puis les « quartiers verts » (depuis 2001). Les deux villes ont respectivement produit un *Guide de l'espace public* et un *Handbuch zur Gestaltung von Straßen und Plätzen* qui ont permis entre autres d'adapter les traditions et savoir-faire à l'évolution des besoins en termes de cadre de vie. On note d'une part la volonté d'inscrire dans le paysage les limites d'un « quartier »^{ix}, au moyen de matériaux spécifiques ou d'équipements (panneaux, feux de signalisation). D'autre part, l'aménageur peut jouer sur de nombreux paramètres à l'intérieur du quartier, en fonction de la volonté politique et des financements disponibles. Le premier objectif est de supprimer la circulation de transit selon le principe des « zones 30 » : modification du plan de circulation, aménagement des carrefours, réduction de la surface des chaussées ou piétonisation... Ensuite, il est possible d'aller plus loin dans l'amélioration du cadre de vie : refonte de l'éclairage, utilisation de matériaux et d'équipements de qualité, augmentation de la présence végétale... Ce dernier élément va plus de soi à Berlin, où associations et habitants s'impliquent depuis longtemps dans la plantation et l'entretien des végétaux ; à Paris, le concept de « végétalisation », introduit en 2001, s'impose désormais pour tout aménagement, en particulier dans les « quartiers verts » (jardinières mobiles, platte-bandes, arbres).

Au-delà des aménagements, les acteurs publics peuvent aussi favoriser l'animation des espaces publics. A Paris, la Mairie encourage les habitants mais surtout les acteurs locaux que sont les associations ou les commerçants à s'impliquer à ce propos, ce qui donne lieu à la mise en place d'animations les plus diverses : marchés spécialisés, repas de quartier, videgreniers, carnivals, etc. C'est une autre manière de faire que les habitants s'attardent dans les espaces publics, qu'ils pratiquent de manière plus régulière et plus diversifiée. Que ce soit par ce biais ou par celui des aménagements, l'un des objectifs de la Mairie est de recréer du lien social à l'échelle des quartiers : dans ces espaces reconquis sur l'automobile, il faut que les citoyens se rencontrent, échangent dans toute leur diversité. Et la question environnementale rejoint, encore une fois, la définition sociale et politique des espaces publics.

2 DE NOUVELLES MÉTHODES DE PRODUCTION DES ESPACES PUBLICS

Mettre les espaces publics au service de l'amélioration de l'environnement urbain ne dit pas selon quelles méthodes les ceux-ci doivent être produits. Certes leur nature les rend susceptibles d'être produits selon les méthodes de la « gouvernance urbaine » (coordination des acteurs, participation, partenariat public/privé...) puisqu'ils constituent un système de lieux – accessibles à la plupart des citoyens qui les pratiquent à des fins multiples – et d'acteurs – à la fois publics et privés, du quartier à la ville – qui interagissent avec le reste de l'espace urbain. Mais l'utilisation de ces nouvelles méthodes ne va pas de soi. C'est parce que ces espaces publics s'inscrivent dans un contexte spatio-temporel particulier que de nouvelles conditions de production se sont imposées : si d'importantes revendications en ce sens se sont exprimées dès les années 1970, c'est aussi une question de choix politique, de la part d'acteurs publics en mal de légitimité démocratique qui se tournent vers d'autres modes de gestion, désormais reconnus sur le plan international sous le concept de « gouvernance ».

2.1 Les espaces publics et l'évolution des modes de gestion de la ville

Depuis deux décennies, le mode de gouvernement des villes européennes tend à se démocratiser : la logique de service s'affirme aux dépens de la logique administrative et l'échelon local tend à se renforcer. La Constitution de 1990 définit à Berlin deux collectivités : l'arrondissement (*Bezirk*), qui correspond à l'échelon communal, compétent dans tous les domaines qui touchent à la vie quotidienne et le *Land* qui définit les grandes orientations politiques et la planification (Rytlewski, 1999). La situation est plus complexe à Paris, où la décentralisation s'opère lentement depuis les années 1980. La Mairie a acquis de nouvelles compétences, notamment aux dépens de la Préfecture de Police, et son administration est mieux contrôlée par les élus, au service de leurs politiques (Spitz, 2004). Même si l'échelon central garde un poids considérable, les arrondissements ont quant à eux gagné de nouvelles compétences, en particulier en ce qui concerne les services de proximité.

Dans les deux villes, la démocratie locale s'est institutionnalisée. A Berlin, l'implication de la société civile dans les débats publics est ancienne, et les initiatives citoyennes assez courantes. Testée dans le cadre des *IBA* durant les années 1980 (Schlusche, 1997), la participation est désormais mise en œuvre au quotidien dans les arrondissements. A la fin des années 1990, la politique de la Ville (Programme *Soziale Stadt*) met en place le *Quartiersmanagement* qui renforce encore cette

démarche dans certains quartiers (Röcke, Sintomer, 2003). A Paris, même si la tradition associative est moins ancrée, de nombreuses associations ont émergé depuis les années 1970. La démocratie locale s'est longtemps limitée aux procédures de consultation mises en place à cette époque : consultation des associations dans le cadre des Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (C.I.C.A.) et des Commissions extra-municipales (C.E.M.), consultation-concertation des citoyens pour les projets d'aménagement. Il faut attendre la fin des années 1990 pour voir s'établir une démocratie participative qui implique aussi bien les associations que les habitants (Rullier, 2004) au sein des conseils de quartier^x.

Les espaces publics sont au cœur de ces évolutions. Leur nature même, les problèmes qu'ils posent – ils constituent l'une des exigences majeures de la population, à laquelle les acteurs publics entendent répondre – en font l'objet privilégié des nouveaux modes de gestion de la ville. C'est une rupture par rapport aux modes de production précédents, en premier lieu du point de vue de l'échelon auquel sont décidés les aménagements. Cela sous-tend en effet un changement d'échelle : l'aménagement est de moins en moins conçu à l'échelle de la ville (Paris) ou de l'agglomération (Berlin), sous l'égide de l'administration et de ses techniciens, mais de plus en plus à l'échelon du quartier (Sénécal, 2002), les espaces publics devenant un outils pour des politiques « territorialisées ». C'est en second lieu une rupture par rapport au processus même de décision puisque on assiste à une multiplication des acteurs impliqués, qu'ils soient locaux (population des résidents, commerçants, associations) ou non (élus, fonctionnaires, techniciens), ce qui complique les processus d'aménagement mais permet, comme nous allons le voir, l'émergence d'un véritable débat public.

2.2 Coordonner les acteurs selon une logique de projet

Pour agir sur les espaces publics dans ce nouveau cadre, il convient tout d'abord de dépasser la diversité des acteurs institutionnels et la sectorisation des compétences :

- entre les différents échelons : à Berlin, les espaces symboliques sont gérés par le *Land*, mais de manière générale les espaces publics sont du ressort des arrondissements ; à Paris, c'est la Mairie centrale qui a compétence sur les espaces publics, non pas les mairies d'arrondissement, mais les services de l'Etat ont un rôle important, que ce soit la Préfecture de Police – des portions de la voirie demeurent de sa compétence, elle assure la réglementation de la circulation et contrôle l'occupation de la voie publique – ou le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine^{xi} ;
- entre les différents services techniques, qui ont chacun leurs logiques propres : par exemple à Paris interviennent principalement la Direction de la Voirie et des déplacements (gestion de la voie publique et de ses équipements), la Direction de l'Urbanisme et la Direction de la Protection de l'Environnement (qui gèrent une partie du mobilier urbain), la Direction des Parcs, Jardins et Espaces Verts (entretien des arbres et des jardinières) ; l'organisation des services techniques est similaire à Berlin.

Les différentes conceptions de l'espace public compliquent encore un peu la situation : il faut noter en particulier le décalage important qui existe entre ceux qui posent un regard patrimonial sur la ville et ceux dont l'approche est plus centrée sur les questions techniques et fonctionnelles. De plus, les services techniques ne partagent pas toujours, pour certaines de leurs composantes, la même vision de l'espace public que les élus.

D'importants efforts sont faits pour coordonner les services concernés par les espaces publics autour d'une politique cohérente et d'une démarche de projet. Cette démarche, qui a été développée dans des villes comme Barcelone ou Lyon, a été reprise par la Mairie de Paris. Le rôle du Maire, de ses conseillers et chargés de missions, est primordial. Quant au Secrétariat Général, organe administratif naguère chargé de trancher les différends entre les services de la Ville, il est de plus en plus amené à coordonner l'action de ces derniers (Spitz, 2004). En ce qui concerne les espaces publics, il assure un rôle-pivot : un chargé de mission a d'ailleurs été recruté qui est chargé de *penser* la politique des espaces publics, de rendre plus cohérente et plus efficace l'action menée dans ce domaine. La « Mission Espace Public » organise régulièrement la rencontre des différents acteurs et tente de clarifier leurs compétences. Sur le terrain, chacun des projets est piloté par un chef de projet : il est le principal interlocuteur pour les habitants et les associations ; il assure la synthèse, à l'échelon local, des différentes approches de l'espace public et assure la cohérence de l'ensemble. A Berlin, on retrouve la même démarche au sein du *Quartiersmanagement* (Röcke, Sintomer, 2003) : c'est la société en charge de la politique de la ville à l'échelon local qui définit, conformément à son contrat et en accord avec les habitants, les projets à mettre en œuvre ; pour cela, elle réunit régulièrement sur place les différents acteurs. Afin de dépasser le cloisonnement des services, il n'est pas rare qu'il soit fait appel à des acteurs extérieurs. Le *Quartiersmanagement* en est un exemple ; plus généralement, le partenariat public/privé est un principe largement admis à Berlin, où certaines entreprises subventionnent des aménagements. La Mairie de Paris est moins engagée dans cette voie, mais il lui arrive, pour certains projets, de déléguer la maîtrise d'ouvrage pour renouveler les conceptions d'aménagement.

2.3 Produire les espaces publics avec la société civile

De multiples acteurs locaux sont désormais partie prenante des projets d'aménagement. Ce sont d'abord les habitants, qui interviennent soit individuellement, soit au sein d'associations de locataires ou de propriétaires, d'associations de défense du cadre de vie. Les usagers sont représentés, dans une certaine mesure, par les associations d'usagers des transports en commun, de cyclistes ou de piétons. Quant aux commerçants, ils interviennent eux aussi dans les débats par

l'intermédiaire d'associations ou individuellement, à l'échelle d'une rue ou d'un quartier. Les services publics de proximité (police, pompiers, écoles, etc.) peuvent aussi être associés, selon les types de projet.

Tous ces acteurs interviennent au sein des différentes structures de la démocratie locale. A Paris, les espaces publics sont directement concernés par les débats qui se nouent entre les associations et les acteurs publics, que ce soit au sein de la C.E.M. des déplacements (aménagement liés au réseau « Mobilien ») ou des C.I.C.A. (problèmes d'environnement et de déplacements à l'échelle des quartiers). Quant aux conseils de quartier, ils organisent les débats qui précèdent la mise en œuvre des « quartiers verts » ou des « espaces civilisés ». Plus généralement, l'animation du quartier, le cadre de vie et surtout, la voirie, constituent les sujets de discussion les plus récurrents au sein des conseils de quartier. Les espaces publics sont au cœur des préoccupations exprimées par les habitants : la qualité des espaces publics (notamment leur « végétalisation »), la sécurité des piétons (aux abords des écoles, dans les rues commerçantes), la question des nuisances liées à la circulation, etc. A Berlin, la concertation est mise en place par les arrondissements : les réunions d'acteurs locaux apparaissent le plus souvent comme un préalable avant la mise en place d'un projet. Dans le cadre du *Quartiersmanagement*, qui a mis en place des structures comparables aux conseils de quartier (Röcke, Sintomer, 2003), le travail des premières années a été principalement consacré aux espaces publics, selon la volonté des habitants : des places publiques, des aires de jeux pour les enfants et des squares ont été créés ou réaménagés ; on a également tenté d'améliorer la propreté et la sécurité. Les espaces publics y sont un élément d'une politique intégrée, où la question sociale est importante (implication de chômeurs, de drogués et d'alcooliques dans les négociations voire dans l'aménagement ou la gestion des espaces publics).

Finalement, c'est de plus en plus dans le débat qui met en relation les décideurs (élus ou professionnels) et les habitants ou leurs associations que se construisent les espaces publics. Dans les réunions publiques, mais aussi dans ces nouvelles formes de rassemblements actifs que sont, à Paris, les « marches exploratoires » (où les habitants commentent, critiquent, donnent des idées à leurs élus ou aux experts), des acteurs très divers se rencontrent, se parlent... A partir de questions très locales concernant une rue ou une place, ils sont même amenés à prendre position sur de véritables questions de société, à débattre de sujets proprement politiques (Rullier, 2004). La constitution d'un espace public de débat sur l'aménagement des espaces publics – qui dépasse d'ailleurs largement les instances de la démocratie locale pour se tenir aussi dans la rue, dans les cafés, dans les journaux et à la télévision – est considérée comme l'un des principaux moyens de rendre les aménagements « durables ». Par ce biais en effet, les différents acteurs prennent conscience que l'espace public, qui est une portion du sol urbain et qui permet la mobilité dans la ville, est un « bien commun » (Metzger, 2004) ; c'est ensemble qu'ils peuvent décider de la forme que celui-ci devra prendre et des types d'usages que les citoyens en feront.

En deux décennies, les espaces publics sont progressivement devenus un outil incontournable pour améliorer l'environnement urbain, que ce soit dans le cadre de la politique des déplacements – en renforçant les modes de déplacements alternatifs à l'automobile – ou de la politique d'amélioration du cadre de vie – en redonnant plus de qualité aux espaces résidentiels. Cela nécessite cependant d'importants investissements que toutes les villes ne peuvent pas assumer. De plus, la dimension environnementale des espaces publics ne doit pas faire oublier les autres dimensions de ces espaces, notamment leur dimension sociale. Pour produire ces nouveaux espaces publics, les autorités publiques tendent désormais à choisir des méthodes mettant en avant la coordination des acteurs et la participation des citoyens, autour d'une stratégie globale qui se concrétise au niveau local par une logique de projet. Cette démarche correspond très bien à ce type d'espace et à sa complexité. Mais elle est restée difficile à mettre en œuvre et rencontre des résistances de la part des services en charge des aménagements. Changer le mode de production des espaces publics ne se fait pas en un jour, notamment lorsqu'il existe des habitudes de travail et des savoir-faire profondément ancrés. Les limites de la démocratie locale se font également ressentir : manque d'engagement de certains groupes d'habitants, instrumentalisation politique, lenteur et complexité des processus, etc. Ces nouvelles conditions de production posent enfin un certain nombre de questions. Elles permettent aux intérêts particuliers de s'exprimer fortement, ce qui est légitime, mais rend d'autant plus difficile la construction de l'intérêt général. En outre, on a pu voir que les simples usagers sont peu représentés dans les instances de débat, au profit d'un rôle exacerbé des résidents. Les acteurs publics, au service des résidents qui sont aussi électeurs, délaisseraient-ils ceux qui fréquentent ces espaces centraux sans les habiter ? Le risque serait alors de réduire l'espace public à un espace destiné aux seuls habitants de la ville dense, voire à un décor certes de qualité mais ayant perdu une partie de sa dimension publique d'échanges et de rencontres.

3 BIBLIOGRAPHIE

AMZERT M., (2001) « Du cadre de vie à l'espace public », in TOUSSAINT J.Y., ZIMMERMANN M., *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, PPUR, Lausanne, pp.157-165.

BODENSCHATZ H., (1987) *Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung seit 1871*. Transit, Berlin.

BOURLON A. M., VILLOT A.-M., (2004) « Espace public et déplacements », *Paris-Projet*, n°34-35, pp. 56-79.

- CHERKI E., MEHL D., (1979) *Les nouveaux embarras de Paris : de la révolte des usagers des transports aux mouvements de défense de l'environnement*, F. Maspero, Paris.
- COLLOMB Ph., GUERIN-PACE F., (1998) *Les français et l'environnement : l'Enquête « Populations – Espaces de vie – Environnements »*, INED - PUF, Paris.
- COHEN J.-L., (2000) « L'urbanisme à Berlin et ses reflets parisiens », in Duhem G. *et al.*, *Berlin-Paris, regards croisés*, Anthropos, Paris, pp. 17-36.
- D.R.E. Ile-de-France, (2004) *Les déplacements des Franciliens en 2001-2002. Enquête Globale Transport*. La Documentation Française, Paris.
- FLONNEAU M., (2001) *L'automobile à la conquête de Paris, 1910-1977*, Thèse Université de Paris I.
- JOYE D. *et al.*, (1994) « Le citoyen, la ville et le quartier : participation locale en milieu urbain », in Bassand M. *et al.*, *Les faces cachées de l'urbain*, Peter Lang, Berne, pp. 95-111.
- KOROSEC-SERFATY P., (1990) « Le public et ses domaines. Contribution de l'histoire des mentalités à l'étude de la sociabilité publique et privée », *Espaces et sociétés*, n°62-63, pp. 29-64.
- METZGER P., (2004) « Espace public et bien commun dans l'environnement urbain » in Berdoulay V., da Costa Gomes P. C., Lolive J., *L'espace public à l'épreuve. Régressions et émergences*, MSHA, Pessac, pp. 39-48
- RÖCKE A., SINTOMER Y., (2003) « Nouvelles politiques urbaines et démocratie participative en France et en Allemagne », *Grenzgänge 10*, Heft 20, p. 113-129.
- RULLIER B., (2004) « La démocratie à la parisienne », *Pouvoirs*, n°110, pp. 19-34.
- RYTLEWSKI R., (1999) « Berliner Politik : Zwischen Kiez und Stadtstaat », in Süß W., Rytlewski R., *Berlin Die Hauptstadt. Vergangenheit und Zukunft einer europäischen Metropole*, Nicolai, Berlin.
- SCHLUSCHE G., (1997) *Die Internationale Bauausstellung Berlin. Eine Bilanz. Planung und Durchführung 1979-1987 und Einfluss auf die Berliner Stadtentwicklung*, Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und regionalplanung, Heft 59, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, (2005) *Berlin in Bewegung. Mobilitätspolitik für das 21. Jahrhundert*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin.
- SENECAL G., (2002) « L'espace public au défi de la proximité », in Tomas F. (dir.), *Espaces publics, architectures et urbanité de part et d'autre de l'Atlantique*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, pp. 13-21.
- SPITZ P.-E., (2004) « L'administration parisienne, de la noblesse d'Etat à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, n°110, pp. 115-128.
- TOMAS Fr., (2002) « L'espace public: un enjeu pour la ville », in Tomas F. (dir.), *Espaces publics, architectures et urbanité de part et d'autre de l'Atlantique*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne, pp. 13-21.
- TOUSSAINT J.-Y., ZIMMERMANN M., (2001) « L'espace public comme pratique d'aménagement », in Toussaint J.Y., Zimmermann M., *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, PPUR, Lausanne, pp. 5-15.

ⁱ Nous nous limiterons ici aux arrondissements centraux du Berlin réunié (*Innenstadt*), et pour ce qui concerne la période précédant 1990, à ceux de la moitié Ouest.

ⁱⁱ Cette contribution s'appuie sur 25 entretiens menés à Paris (en 2004-2005) et 13 entretiens à Berlin (printemps 2005) avec des acteurs institutionnels, des urbanistes et des architectes, des associations et des acteurs de la démocratie locale, à l'échelon central et à

l'échelon local, ainsi que sur l'analyse qualitative d'un corpus diversifié de documents (études, documents officiels, compte rendus de réunion, articles de presse, sites Internet, etc.).

ⁱⁱⁱ Ce qui n'est pas le cas dans les couronnes périurbaines où les espaces publics sont souvent distincts des espaces de circulation (par ex. centres commerciaux).

^{iv} Le Plan des Déplacements Urbains de l'Ile-de-France (PDUIF) définit les principes d'organisation des déplacements de personnes et du transport des marchandises, du stationnement. Il s'agit de développer et d'améliorer les transports collectifs, de favoriser les déplacements à vélo et la marche à pied, et ainsi de diminuer le trafic automobile de 5% entre 2001 et 2005.

^v Cf. le péage urbain de Londres ou le permis spécial pour entrer dans le *centro storico* à Rome.

^{vi} Le « Mobilien » constitue une mesure phare du PDUIF. L'objectif est de constituer à partir de 150 lignes de bus (dont 17 à Paris) un véritable « métro de surface » à l'échelle de la Région, permettant une desserte de qualité des lieux stratégiques.

^{vii} Par ex. maintenir les services de proximité et l'animation qu'ils impliquent, soutenir la réhabilitation des façades et des logements.

^{viii} Littéralement : « apaisement du trafic ».

^{ix} Défini par les pouvoirs publics pour ce seul objectif, ce « quartier » ne coïncide généralement pas avec les autres découpages (administratifs, politiques, etc.) mais dépend plutôt de la configuration des rues et des grands axes, ces derniers faisant le plus souvent office de limite.

^x Les premiers conseils de quartier sont créés dans les arrondissements de gauche en 1995. Le système est généralisé par la Loi démocratie et proximité de 2002.

^{xi} 60% de l'espace parisien sont protégés par les Lois sur les Monuments Historiques (1913) et sur les Sites et Monuments naturels (1930). Le SDAP donne un avis sur toute demande d'autorisation de travaux situés dans un espace protégé.