ESSAI

La dernière utopie urbaine : la ville de 15 minutes

ALAIN BERTAUD* • Juin 2021

Résumé

- Les maires et les urbanistes sont constamment à la recherche de nouveaux slogans pour démontrer leur créativité. Les maires doivent maintenant avoir une « vision » au lieu d'être simplement prévoyants et bons gestionnaires du capital représenté par l'infrastructure et les équipements urbains. Cette confusion dans la mission des maires est souvent promue par les urbanistes qui considèrent que la ville est un objet qui doit être conçu à l'avance par des spécialistes géniaux et imposé au nom de l'efficacité aux habitants qui n'ont, eux, ni vision ni génie.

- Ces dernières années la vision des maires s'est exprimée par des qualifiants qui changent comme la mode : le développement durable, la ville intelligente, la ville résiliente, la ville vivable, et plus récemment, la ville post-pandémique. Ces slogans avaient l'avantage d'avoir une connotation positive sans engager une obligation quantifiable de la part du politicien. Personne ne peut être contre le développement durable ou la ville intelligente. Mais aucun indicateur n'existe pour prouver qu'une politique urbaine assure le développement durable plus qu'une autre.

- Nous verrons qu'une utopie initialement risible peut se transformer peu à peu en une tyrannie mesquine qui étouffe progressivement l'économie d'une ville. Cela n'est pas nouveau. Déjà, Alexis de Tocqueville, parlait d'un gouvernement démocratique qui « étend ses bras sur la société tout entière ; il en couvre la surface d'un réseau de petites règles compliquées, minutieuses et uniformes, à travers lesquelles les esprits les plus originaux et les âmes les plus vigoureuses ne sauraient se faire jour pour dépasser la foule ; il force rarement d'agir, mais il s'oppose sans cesse à ce qu'on agisse ; il ne détruit point, il empêche de naître ; il ne tyrannise point, il gêne, il comprime, il énerve, il éteint, il hébète, et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau d'animaux timides et industrieux, dont le gouvernement est le berger ».

* L'auteur est senior research scholar au NYU Marron Institute et a dirigé la planification urbaine à la Banque mondiale. Il est auteur du livre « Order Without Design : How Markets Shape Cities. »

Les maires et les urbanistes sont constamment à la recherche de nouveaux slogans pour démontrer leur créativité. Les maires doivent maintenant avoir une « vision » au lieu d'être simplement prévoyants et bons gestionnaires du capital représenté par l'infrastructure et les équipements urbains. Cette confusion dans la mission des maires est souvent promue par les urbanistes qui considèrent que la ville est un objet qui doit être conçu à l'avance par des spécialistes géniaux et imposé au nom de l'efficacité aux habitants qui, eux, n'ont ni vision ni génie.

Ces dernières années la vision des maires s'est exprimée par des qualifiants qui changent comme la mode : le développement durable, la ville intelligente, la ville résiliente, la ville vivable, et plus récemment, la ville post-pandémique. Ces slogans avaient l'avantage d'avoir une connotation positive sans engager une obligation quantifiable de la part du politicien. Personne ne peut être contre le développement durable ou la ville intelligente. Mais aucun indicateur n'existe pour prouver qu'une politique urbaine assure le développement durable plus qu'une autre. Ainsi les initiatives qui tendent soit à augmenter la densité urbaine, soit à la réduire, peuvent facilement se justifier soit au nom du développement durable, de la vivabilité, ou de la résilience.

On doit donc saluer l'innovation venant de la municipalité de Paris qui, en faisant la promotion de la ville de 15 minutes, propose une « vision » qui contient son propre indicateur de performance. Carlos Moreno, qui se définit lui-même comme « professeur des Universités, expert villes » est l'inspirateur et le principal promoteur de la ville de 15 minutes, qui est devenue la politique officielle de la maire de Paris, Anne Hidalgo, depuis sa campagne de réélection en mars 2020.

En quoi consiste la ville de 15 minutes ? Carlos Moreno la définit clairement dans son TED talk d'octobre 2020[1] :

« L'idée consiste à concevoir ou reconcevoir les villes pour qu'en 15 minutes maximum, à pied ou à vélo, les citadins puissent jouir de l'essentiel de ce qui constitue la vie urbaine : accéder à leur travail, à leur domicile, à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, à la culture et aux loisirs. »

« Comment pouvons-nous accomplir cela ? La première ville à adopter la ville du quart d'heure a été Paris. La maire Anne Hidalgo a suggéré un « big bang de la proximité » qui inclut, par exemple, une décentralisation massive, le développement de nouveaux services pour chaque arrondissement. »

La municipalité de Paris, qui compte 2,18 millions d'habitants, est seule concernée par cette politique de 15 minutes. La municipalité constitue la partie centrale d'une métropole de 12 millions d'habitants.

Voilà donc le problème clairement posé : vivant au centre d'une métropole de 12 millions d'habitants, est-il possible, ou désirable, de pouvoir limiter ses déplacements à des trajets à pied de moins de 15 minutes pour tous les besoins quotidiens, y compris les trajets domicile-travail ?

[1] https://www.ted.com/talks/carlos_moreno_the_15_minute_city?language=fr

Et si les Parisiens ne limitent pas leurs trajets quotidiens à 15 minutes à pied, est-ce que cela est dû à un manque d'accès aux commerces, services et emplois, ou est-ce un choix exprimant des priorités différentes de celles promues par la maire de Paris ?

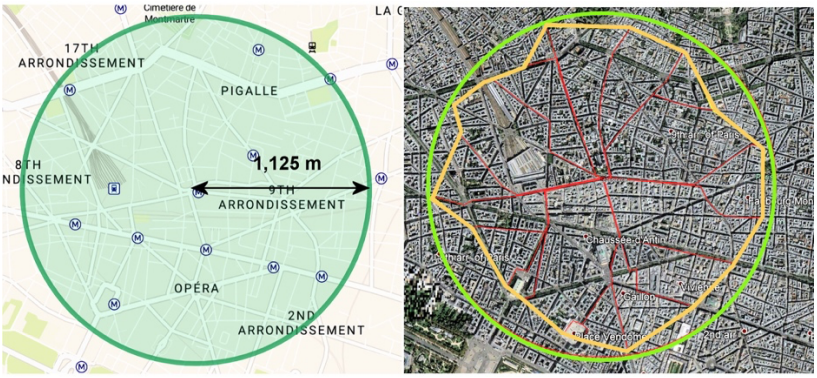
Nous allons donc évaluer l'accessibilité actuelle des commerces alimentaires, des écoles maternelles et primaires, et des emplois, puis comparer cette accessibilité à l'objectif d'un maximum de 15 minutes de marche.

Si nous trouvons qu'il y a une grande différence entre l'objectif et le temps de trajet actuel, nous nous interrogerons sur les mesures que la municipalité de Paris peut prendre pour remplir ces objectifs déclarés lors de la campagne électorale. Cela demandera sans doute de l'imagination ou peut être un coup d'État municipal car les commerces, les services, et les emplois dépendent de l'offre et de la demande. Une municipalité ne peut pas créer une boulangerie ou un bar, elle peut seulement empêcher par des règlements de les créer.

Définir le périmètre accessible en 15 minutes à pied

Une personne se déplaçant dans Paris à pied marche à une vitesse moyenne d'environ 4.5 kilomètres à l'heure. A cette vitesse elle parcourt une distance de 1 125 mètres en 15 minutes.

Pour suivre les objectifs posés par le professeur Moreno, il faut donc que les établissements qui procurent les besoins quotidiens et les emplois d'une famille Parisienne se trouvent à moins de 1 125 mètres de chaque domicile. Soit, théoriquement, à l'intérieur d'un cercle de 1 125 mètres de rayon, donc d'une surface de 398 hectares. En réalité, si l'on tient compte de la trame des rues parisiennes, l'accès de 15 minutes est réduit à un polygone d'environ 300 hectares (Figure 1).



	Temps de marche en minutes	Vitesse en km/h	Rayon du cercle en mètres	Surface accessible en hectares
A vol d'oiseau	15	4.5	1 125	398
Dans le réseau de rues de Paris	15	4.5		300

Figure 1 : Surface accessible à pied en 15 minutes dans le réseau de rues de Paris.

A l'échelle de Paris un polygone de 300 hectares représente 3,4 % de la surface habitée de la municipalité de Paris (figure 2). La proposition de Carlos Moreno revient donc à suggérer que chaque famille parisienne vive en quasi-autarcie sur seulement 3,4 % du territoire municipal !

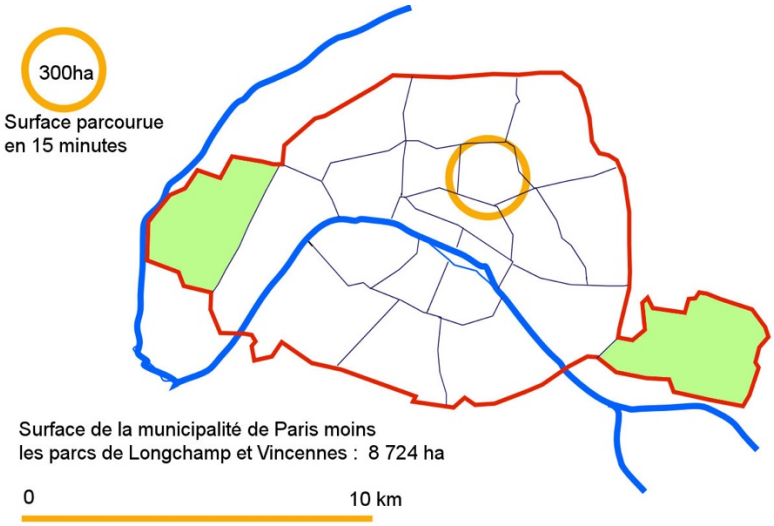


Figure 2 : La surface couverte potentiellement en 15 minutes de marche à l'échelle des limites de la municipalité de Paris.

Voyons combien de commerces, services, et emplois sont accessibles à l'heure actuelle dans une zone limitée à 300 hectares.

Accès à l'alimentation et l'éducation

Commençons par examiner les trajets définis par le professeur Moreno pour « accéder à l'alimentation, et à l'éducation ». La plupart des commerces – épiceries, boulangeries, bars, restaurants – qui procurent l'accès à l'alimentation sont privés. Leur taille et leur localisation dépend donc de l'offre et de la demande pour ces services. La municipalité n'a aucun moyen légal de créer et de gérer une boulangerie, par exemple, à un endroit particulier. Le nombre de commerces d'alimentation à l'intérieur d'un périmètre de 300 hectares correspondant à 15 minutes de marche dépend donc de la densité de la population à l'intérieur de ce périmètre, et du marché correspondant à cette demande potentielle.

La densité moyenne de la surface habitée de Paris (256 habitants à l'hectare) implique une population d'environ 77 000 habitants à l'intérieur d'un périmètre de 300 hectares. C'est la taille d'une petite ville. On peut donc déduire qu'à l'intérieur de la municipalité de Paris la densité résidentielle est telle qu'une grande variété de commerces puisse s'établir pour servir cette population à une proximité de moins de 15 minutes de marche.

Les études menées par l'APUR[2] sur les commerces parisiens confirment qu'à l'intérieur d'un polygone correspondant à 15 minutes de marche on trouve en moyenne 59 boulangeries et 197 commerces alimentaires (*figure 3*). La base de données APUR comporte aussi une carte des restaurants de Paris. La densité de restaurants à Paris permet l'accès à pied à un grand choix d'établissements. Il n'est donc pas essentiel de « reconcevoir » la ville de Paris pour assurer un accès à l'alimentation en moins de 15 minutes à pied. Le professeur Moreno voudrait inventer un nouvel

[2] https://opendata.apur.org/maps/edit?content=Apur%3A%3Acommerce-alimentaire

urbanisme « où les gens peuvent vraiment se rencontrer et marcher jusqu'à la boulangerie » ? Bonne nouvelle, cette ville existe déjà, c'est Paris ! Et l'abondance et la variété des boulangeries-pâtisseries n'est pas due à une planification municipale méticuleuse mais aux mécanismes de marché. Si un jour les Parisiens préféraient les harengs aux croissants pour leur petit-déjeuner, le marché s'ajusterait et les marchands de harengs remplaceraient peu à peu les boulangeries.

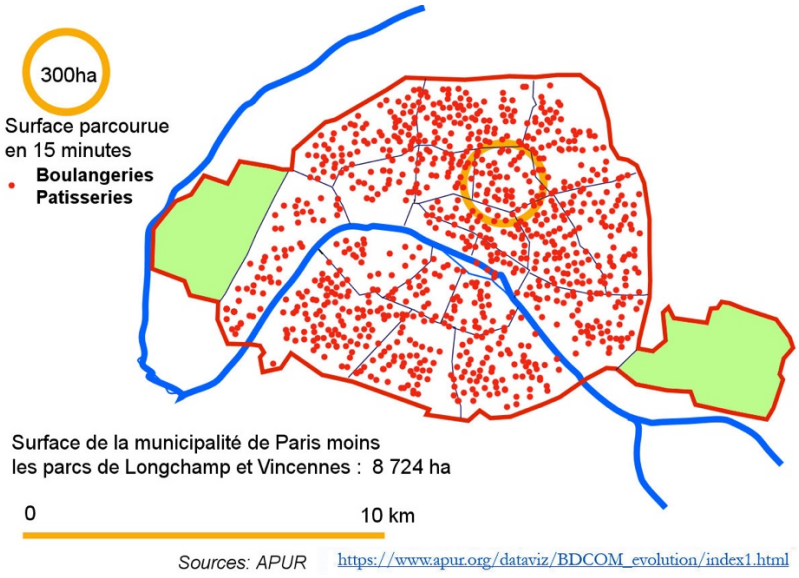


Figure 3 : Distribution des boulangeries-pâtisseries dans Paris en 2017.

Les écoles publiques, maternelles et primaires, et autres services publics sont aussi liés à la démographie de la population servie et doivent répondre aux normes établies par le ministère de l'Éducation Nationale. Le rectorat, représentant de l'État à Paris, décide des ouvertures ou des fermetures de classes pour les écoles publiques maternelles et primaires.

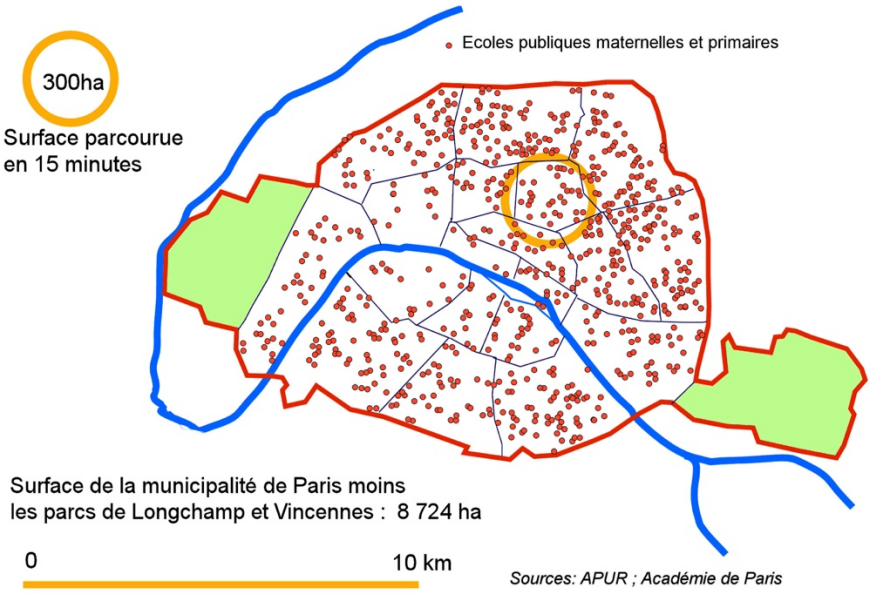


Figure 4 : Écoles publiques maternelles et primaires.

La carte de la *figure 4* montre la répartition des écoles maternelles et primaires dans Paris. Leur distribution géographique reflète la démographie – y compris le nombre d'enfants d'âge scolaire, des différents quartiers. Le rectorat a toujours été particulièrement attentif à l'accessibilité des écoles et ajuste constamment leur nombre pour refléter le rajeunissement ou le vieillissement de la population des différents quartiers de Paris. Ainsi, entre 2015 et 2018, douze écoles ont dû être fermées et cinq nouvelles écoles ont été ouvertes dans des quartiers différents. La démographie des différents quartiers de Paris n'est pas homogène, la population de certains quartiers vieillit, d'autres rajeunissent. Un excellent article paru dans *Le Monde* en 2019[3] montrait le problème démographique auquel est confrontée l'éducation à Paris.

Si la population continue à vieillir, le nombre d'écoles va diminuer, celles-ci seront donc moins accessibles. Néanmoins, on peut voir sur la carte de la figure 4 que dans tous les quartiers de Paris les écoles maternelles et primaires sont accessibles à moins de 15 minutes de marche de n'importe quel point de la municipalité. Un nombre important d'élèves fréquente aussi des écoles privées accroissant la densité d'écoles dans la ville, et donc leur accessibilité.

Il n'y a donc pas besoin de « reconcevoir » la ville pour assurer un accès de moins de 15 minutes à pied à l'éducation. Un corps de fonctionnaires compétents veille à un compromis optimum entre leur accessibilité et leur viabilité pédagogique lorsque la démographie d'un quartier change.

Les critères de Carlos Moreno ne sont donc pas révolutionnaires pour la ville de Paris en ce qui concerne la proximité des commerces et des services quotidiens. La forte densité de Paris et l'absence de zonage séparant les fonctions permettent en effet cette proximité. Il n'en serait pas de même pour la banlieue parisienne où les densités sont beaucoup plus basses et où les commerces sont moins également répartis dans la zone construite.

Carlos Moreno parle aussi de redistribuer géographiquement les établissements culturels : arts visuels, théâtres et spectacles. Il recommande de réutiliser les écoles comme centres communautaires et culturels en dehors des heures de classe. Cela semble plus problématique. Il déclare vouloir faire de l'école le point d'attraction principal des quartiers.

Combien de Parisiens préfèrent assister à un concert, un ballet, ou un opéra dans une école de quartier, plutôt qu'à l'opéra Garnier, Bastille, ou au Bataclan ? Le grand nombre de salles de spectacle à Paris, très accessibles par le métro et les réseaux de bus, offre un choix de spectacles de qualité internationale. Doit-on substituer ces établissements de prestige à des spectacles de quartier pour avoir la satisfaction d'y aller à pied et de gagner une vingtaine de minutes sur le temps de transport ? Si on devait promouvoir une politique d'accès aux équipements culturels, il serait plus rationnel de promouvoir des transports plus rapides vers les centres cul-

[3] « Paris se vide de ses élèves : la carte des écoles primaires qui ferment ». *Le Monde*, publié le 28 août 2018 – Mis à jour le 04 juillet 2019 https://www.lemonde.fr/education/visuel/2018/08/28/demographie-scolaire-a-paris-ces-ecoles-primaires-qui-ferment_5347198_1473685.html

turels majeurs de Paris comme les musées et les salles de spectacle plutôt que d'atomiser ces centres en dispersant leurs spectacles et expositions dans les écoles de quartier !

Emplois et trajets domicile-travail

La proposition d'emplois à moins de 15 minutes de marche du domicile constitue un problème à une autre échelle que celui des commerces, services et éducation. En effet, alors que ces derniers sont déjà largement accessibles en moins de 15 minutes, il n'en va pas de même des emplois. Les statistiques de l'IAU Île-de-France sur la durée des déplacements domicile travail (figure 5) montrent que seulement 12 % de la population active parisienne accède à son emploi en moins de 15 minutes. C'est une statistique prépandémique et elle inclue les actifs travaillant chez eux. Les trajets quotidiens domicile travail de 55 % des Parisiens ayant un emploi excèdent les 30 minutes.

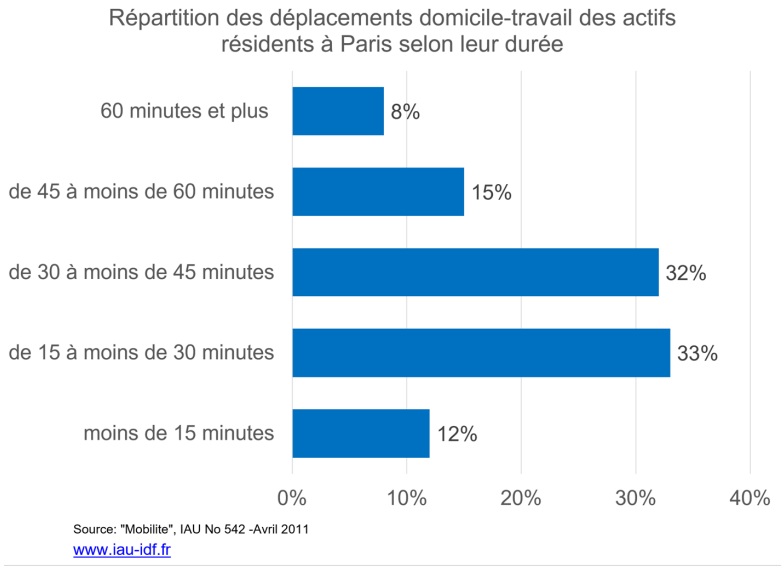


Figure 5 : Temps de trajets domicile-travail des résidents de Paris.

Il est certain que la plupart de pendulaires préfèreraient des trajets plus courts. Est-ce que des règlements d'urbanisme empêchant la création d'emplois dans Paris sont responsables de ces longs trajets domicile travail ? Ou est-ce que les Parisiens actifs font un compromis optimal entre le temps de trajet et la qualité de l'emploi ?

Il y a à Paris 1,8 million d'emplois pour seulement 1 million d'actifs. Ces emplois sont à peu près répartis dans tous les arrondissements sauf dans le 12ème et 16ème arrondissements qui ont une densité d'emplois en dessous de 100 emplois à l'hectare. Les arrondissements les mieux accessibles par transport en commun ont des densités d'emplois au-dessus de 250 emplois à l'hectare. Il y a 171 emplois par hectare en moyenne dans la ville de Paris. C'est-à-dire qu'une Parisienne a accès, en moyenne, à environ 51 300 emplois à moins de 15 minutes de marche de chez elle ! Cette accessibilité à l'emploi en 15 minutes de marche maximum varie de 21 300 emplois pour une personne habitant le 16ème arrondissement à 185 400 emplois pour le 2ème arrondissement !

Ce n'est donc pas le manque d'emplois dans Paris qui pousse les actifs à se déplacer quotidiennement à plus de 15 minutes de leur domicile. Examinons les trajets domicile travail en notant leur origine et destination (Figure 6).

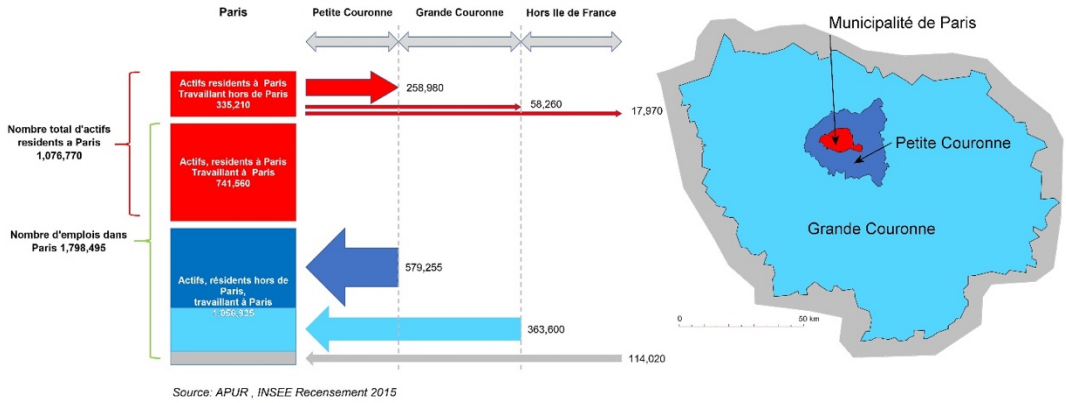


Figure 6 : Trajets domicile-travail des actifs résidents à Paris et des actifs de la région parisienne travaillant à Paris.

La région Île-de-France est traditionnellement divisée en trois zones : la municipalité de Paris, la petite couronne, et la grande couronne ; ces dernières zones correspondant à la proche et lointaine banlieue. Soixante pour cent des emplois parisiens sont occupés par des actifs qui ne résident pas à Paris mais dans les petite et grande couronnes. Cependant, 30 % des Parisiens travaillent en dehors de la municipalité de Paris. Et même 17 900 d'entre eux ont choisi un lieu de travail au-delà de la petite et grande Couronne, en dehors même de la région Île-de-France !

Pour le professeur Moreno, cela peut paraître un paradoxe, mais c'est en fait exactement la façon dont fonctionnent les marchés du travail dans les grandes villes du monde. Les emplois dans les économies avancées sont de plus en plus spécialisés. Les employeurs de la zone métropolitaine de Paris cherchent des talents qui se trouvent parmi les 5,8 millions d'actifs de la zone métropolitaine. Les employés, eux, cherchent un compromis optimal entre la durée du trajet et les avantages de l'emploi cherché – intérêt du travail, salaire, qualité de l'environnement, possibilité de progression, stabilité, etc.

Pourquoi un ménage ne déménage-t-il pas pour vivre près de l'emploi optimal lorsque celui-ci a été trouvé ? La localisation du domicile est aussi l'objet de compromis optimal entre les lieux d'emploi des membres actifs du ménage, la qualité des écoles, l'environnement résidentiel, le prix du logement, etc. Chaque ménage décide de son compromis optimal. Il n'y a pas de compromis moyen qui soit commun à tous les ménages. Cette somme de compromis optimaux crée ce que Jane Jacobs nomme l'ordre spontané urbain. Ces compromis peuvent changer au cours de la vie d'un ménage. L'ordre spontané qui régit la façon dont les actifs se déplacent dans une zone métropolitaine doit donc être mesuré souvent mais ne peut pas être imposé du sommet. La politique du maire et de l'urbaniste doit donc être d'essayer de raccourcir les temps de trajet en améliorant la vitesse des transports et non pas de se substituer aux citoyens pour décider où ils doivent habiter et travailler.

Le professeur Moreno a décidé pour tous les Parisiens du compromis optimal pour leurs achats, l'éducation de leurs enfants, leurs loisirs et leurs emplois. L'optimum, pour lui, c'est ce qui se trouve à 15 minutes à pied de votre domicile ! Passer 40 minutes dans un métro ou un train de banlieue pour aller travailler, cela ne vaut pas la peine, il y a des emplois près de chez vous, prenez-les ! Vous voulez passer 25 minutes dans un autobus pour aller à l'opéra ? Allez plutôt au spectacle dans l'école du quartier !

La tentation despotique des gouvernements démocratiques

L'étonnant dans le concept de la ville des 15 minutes c'est que la municipalité de Paris promet des changements dans des domaines sur lesquels elle n'a aucun pouvoir. La localisation des commerces et services et des emplois dépend en grande partie du secteur privé et des lois de l'offre et de la demande. Promettre des emplois à 15 minutes du domicile de chaque ménage parisien n'a donc aucun sens. La municipalité, en revanche, a la responsabilité de la gestion de l'espace public, qui n'est par définition pas soumis aux règles du marché. En particulier, la municipalité doit définir la surface optimum à consacrer aux piétons, deux-roues, transports en commun, voitures particulières, taxis, camions de livraison, etc. C'est un problème ardu. La municipalité est aussi responsable de l'environnement urbain, des arbres, des parcs, du mobilier urbain, de la propreté, de la sécurité, du bruit, de la pollution. Ce ne sont pas les tâches qui manquent. Et ces tâches demandent aussi des compromis fort difficiles à établir de façon équitable entre les différents groupes sociaux.

Devant les difficultés énormes à gérer une ville comme Paris, on se demande comment une idée utopique comme la ville de 15 minutes a pu surgir et s'imposer. Est-ce une distraction délibérée ? Quand les habitants des quartiers historiques de Paris se plaignent des graffitis, ou du bruit, de la pollution, on leur répond que la municipalité se préoccupe « de nouveaux modèles économiques qui encouragent les petits commerces » ou que la municipalité va créer « des laboratoires de production dans les centres sportifs » et effectuer « la transformation des écoles en centres communautaires le soir ». Toutes ces initiatives résoudront certainement leurs problèmes.

Si la ville de 15 minutes reste un slogan de campagne, c'est une distraction regrettable. Mais ce n'est pas dramatique car ce slogan sera remplacé par un autre dans quelques mois. Mais imaginons que cet accès de 15 minutes soit pris au sérieux, et que la municipalité se mette en tête de réglementer l'implantation des différents types de commerces dans la capitale. Elle va recenser le nombre de coiffeurs et cordonniers dans chaque quartier et va règlementer leur implantation ; on manque de coiffeurs dans le 16ème, il y en a trop dans le 5ème ! Cela pourrait être pire pour les emplois. On pourrait demander aux employeurs de privilégier l'emploi des gens du quartier et bannir l'emploi des banlieusards. Ou peut-être d'encourager l'emploi local en donnant une subvention à l'emploi de 15 minutes !

Ainsi une utopie initialement risible pourrait se transformer peu à peu en une tyrannie mesquine qui étoufferait progressivement l'économie parisienne. Cela n'est pas nouveau.

Déjà, Alexis de Tocqueville, dans son livre « De la Démocratie en Amérique »[4], avait intitulé un chapitre « Quelle espèce de despotisme les nations démocratiques ont à craindre ». Il parle alors d'un gouvernement démocratique qui « étend ses bras sur la société tout entière ; il en couvre la surface d'un réseau de petites règles compliquées, minutieuses et uniformes, à travers lesquelles les esprits les plus originaux et les âmes les plus vigoureuses ne sauraient se faire jour pour dépasser la foule ;… il force rarement d'agir, mais il s'oppose sans cesse à ce qu'on agisse ; il ne détruit point, il empêche de naître ; il ne tyrannise point, il gêne, il comprime, il énerve, il éteint, il hébète, et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau d'animaux timides et industrieux, dont le gouvernement est le berger ».

[4] *Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Volume II, Chapitre 6.*

INSTITUT LIBÉRAL
Au service de la liberté

Impressum

Institut Libéral
Boulevard de Grancy 19
1006 Lausanne, Suisse
Tel.: +41 (0)21 510 32 00
liberal@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.institutliberal.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle. Toutes les publications et communications de l'Institut contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2021, Institut Libéral.