

/ Un Grand Paris sans récit

La 10^e édition de la Journée Grand Paris de l'École d'urbanisme de Paris (EUP) a mis en lumière les impensés de la construction métropolitaine.



Marcus Zepf, codirecteur de l'École d'urbanisme de Paris (EUP) avec Taoufik Souami, ouvre les débats du 16 janvier 2019 © Élie Séchan/UPEM 2019

Les deux premières séquences « Une rupture en trompe-l'œil » et « L'impossible convergence de trois modèles » sont revenues sur l'histoire de la construction métropolitaine avec la participation d'acteurs essentiels. La troisième en a interrogé l'« impensé politique ». Car si l'intitulé général de cette 10^e édition « Le Grand Paris, 10 ans après : et pourtant il tourne ! » pouvait laisser croire que la construction métropolitaine avait franchi des étapes décisives, les débats en ont montré toutes les limites. Si chacun reconnaît le rôle fondateur du discours du président Sarkozy à la Cité de l'architecture et du patrimoine en avril 2009, Pierre Mansat, ancien adjoint au maire de Paris, rappelle la démarche engagée dès 2001 par Bertrand Delanoë pour dépasser l'opposition entre Paris et les communes de banlieue. De son côté, Pierre Veltz, ancien directeur de la mission Région capitale, met l'accent sur le rôle décisif de Christian Blanc dans

l'émergence du projet du Grand Paris Express et des clusters (qui seront formalisés à un certain moment par les Contrats de développement territorial [CDT]). Pascal Auzannet, ancien responsable de la RATP, souligne la capacité de la Régie à proposer un projet de transport dont s'inspirera Christian Blanc. Daniel Canépa, ancien préfet de Région, qui proposait la fusion des départements, explique que Nicolas Sarkozy a refusé toute réforme institutionnelle pour « parler projet ». Pierre Simon, ancien président de la CCIP, regrette l'opposition entre l'État (Christian Blanc) et la Région Ile-de-France (Jean-Paul Huchon) qui a considérablement freiné le projet du Grand Paris Express. Lequel ne sera débloqué que par le ministre Maurice Leroy. Francis Rol-Tanguy, ancien directeur régional de l'Équipement Ile-de-France, critique la place prise par une entreprise comme la RATP ; ce qui a entraîné la mise hors-jeu de la SNCF par rapport au Grand Paris Express alors que « *l'avenir métropolitain se situe à l'échelle du Bassin parisien* ».

Constat commun : la Métropole du Grand Paris n'est pas à la bonne échelle, même si « *elle n'est pas inutile* », selon la formule de Daniel Canépa. Point de vue partagé par les deux intervenants élus, Patrick Braouezec, président de Plaine Commune, et Jean-Louis Missika, adjoint au maire de Paris, même si le premier est plus critique que le second qui salue la réussite de l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris ».

UN RÉSEAU DE LIEUX

Lors de la dernière table ronde, Martin Vanier (EUP) estime qu'il y a encore beaucoup à penser sur la question institutionnelle et plaide pour construire les réseaux comme celui du Grand Paris Express comme espace politique. Frédéric Gilli (agence Grand Public) constate, dans ses enquêtes, que « *les représentations sont en train de changer d'échelle* » et évoque des « *pratiques métropolitaines* ». Gwenaëlle d'Aboville (agence Ville Ouverte) relève elle aussi l'existence d'un « *individu métropolitain* » qui vit le Grand Paris comme un réseau de lieux. Julien Neiertz (association Métropop'!) milite pour l'émergence de lieux démocratiques métropolitains, mais souligne la difficulté de passer du local au métropolitain en termes de participation. Tous s'accordent sur l'importance des fractures et des inégalités d'accès aux ressources métropolitaines et à leur potentiel d'émancipation. Reste donc à inventer un dessein politique impliquant le maximum d'habitants-citoyens. / A. L.

/ Un Grand Paris toujours à (re)penser

Après dix éditions des Journées Grand Paris de l'École d'urbanisme de Paris (EUP), la revue *Urbanisme* fait dialoguer ses organisateurs, Julien Aldhuy, Aurélien Delpirou et Daniel Béhar (EUP) et Brigitte Guigou (IAU Ile-de-France), sur les relations entre recherche urbaine et construction métropolitaine.



JULIEN ALDHUY
maître de conférences à l'EUP, chercheur au Lab'Urba (coresponsable de l'équipe « politiques urbaines et développement des territoires »)
© D.R.



AURÉLIEN DELPIROU
maître de conférences à l'EUP, chercheur au Lab'Urba
© D.R.



BRIGITTE GUIGOU
sociologue urbaniste, chargée de mission formation et partenariat recherche à l'IAU Ile-de-France
© Élie Séchan/UPEM 2019



DANIEL BÉHAR
professeur à l'EUP, directeur de la coopérative ACADIE
© Élie Séchan/UPEM 2019

Au fil des ans, les Journées Grand Paris (JGP) de l'École d'urbanisme de Paris (EUP) ont accompagné les évolutions de ladite construction métropolitaine, ses avancées comme ses impensés. La 10^e édition « Le Grand Paris 10 ans après : et pourtant il tourne ! » (cf. page 11) a montré, en particulier, le décalage entre les processus institutionnels et les perceptions des habitants, elles-mêmes souvent contradictoires. Alors que le mouvement des « gilets jaunes » faisait l'actualité, ce n'était sans doute pas par hasard si le thème de la dernière table ronde « Le Grand Paris, un impensé politique ? » a particulièrement retenu l'attention. Raison de plus pour demander, entre autres, à nos trois interlocuteurs si les précédentes éditions n'ont pas raté cette approche par la vie quotidienne.

Pour Daniel Béhar – à l'origine des Journées Grand Paris initialement organisées par l'Institut d'urbanisme de Paris et le laboratoire CRETEIL –, « le point de départ a été la consultation "Le grand pari de l'agglomération parisienne" », en 2008, et « la séquence inaugurée par le discours du président Sarkozy à la Cité de l'architecture et du patrimoine », le 29 avril 2009. La première

Journée en 2010 portait d'ailleurs sur « La consultation internationale. Comment faire métropole à l'heure de la métropolisation ? ». Ensuite, ont plus ou moins alterné questions d'actualité – les Contrats de développement territorial (CDT) (2012), Paris-Lyon-Marseille (2014), Aménager le Grand Paris (2016), Inventons la Métropole du Grand Paris (2018) – et questions de fond – Le Grand Paris et la question métropolitaine (2011), Faire la métropole par ses réseaux (2013), Le local métropolitain (2015), Planification et métropole (2017). Daniel Béhar revendique « *un équilibre entre les deux approches sur l'ensemble des dix éditions* ». Le thème de la gouvernance, jamais traité en tant que tel, était en filigrane de la plupart des éditions, de manière décalée, comme lors de la Journée sur la planification ou de la dernière session de cette année autour des « trois modèles du Grand Paris » qui recouvrent autant de types de gouvernance. En écho, Brigitte Guigou souligne que la question de la planification a été abordée assez tardivement (2017) et se réjouit que « *la question de la gouvernance ait toujours été traitée en lien avec les projets et non pas seulement à travers les théories académiques* ».

Julien Aldhuy regrette que des questions de fond, comme celle des finances, n'aient pas vraiment été traitées, même si la dernière édition les a évoquées par le biais de la périéquatation. On notera cependant que les enjeux fonciers et immobiliers ont souvent été abordés dans des manifestations professionnelles, comme celles de l'Observatoire régional du foncier d'Ile-de-France ou lors de colloques, tel celui organisé le 25 janvier 2019 par Sciences-Po Paris et la Société du Grand Paris sur « Les stratégies foncières et immobilières au sein du Grand Paris, du Grand Londres et de New York City » dans le prolongement d'un séminaire lancé en 2017.

LA QUESTION DE L'IMAGINAIRE

On avait d'autant plus envie de poser la question de l'imaginaire à nos interlocuteurs qu'un séminaire IAU-ENS s'était tenu, le 18 janvier 2019, sur « La fabrique identitaire du Grand Paris, entre espaces symboliques et politiques ». D'après Brigitte Guigou, deux disciplines, le marketing territorial et les sciences politiques, ont été mises à contribution. Le constat est paradoxal : les appartenances et identités sont très diverses, la citoyenneté comme le récit métropolitain restent à construire, mais l'idée du Grand Paris est de plus en plus partagée et, comme l'a expliqué Léo Fauconnet, directeur de la mission Gouvernance à l'IAU, une appartenance banale au Grand Paris est déjà là. Elle s'appuie, par exemple, sur les mobilités et le Grand Paris Express, des projets urbains et lieux emblématiques, une valorisation du paysage et de la nature, des propositions de balades urbaines qui mettent en valeur des éléments d'identité culturelle ou patrimoniale. Mais reste à construire « un récit constitué pris en charge par le politique » qui pourrait jouer un rôle crucial pour définir des intérêts partagés : pour quoi et pour qui fait-on le Grand Paris ? Pour attirer des investisseurs internationaux, pour faire venir des étudiants étrangers, pour améliorer la vie des habitants actuels ?

Dans le même sens, Daniel Béhar rappelle le regret souvent exprimé par Pierre Mansat d'absence de « récit métropolitain ». Il souligne la difficulté de réunir des acteurs qui incarnent collectivement des imaginaires métropolitains. De ce point de vue, la dernière Journée Grand Paris a un peu raté le coche. Mais le chercheur constate qu'une dynamique est bien à l'œuvre et qu'à défaut d'un récit métropolitain unique, chacun s'en forge un. Au moins

Le Grand Paris permet de se projeter dans quelque chose de plus grand

trois récits principaux sont en concurrence, portés par la Région, la Ville de Paris et certaines intercommunalités de banlieue.

Pour Julien Aldhuy, « la pluralité des acteurs rend difficile la production d'un récit unifié, d'autant qu'il n'existe aucun lieu pour organiser la confrontation des points de vue sur ce qu'il pourrait être », alors que, pour le Grand Londres, le récit est porté par le maire de Londres. C'est « un récit dominant sur la ville globale et la ville monde multiculturelle », même si des récits alternatifs ou contestataires s'expriment aussi. Dans le Grand Paris, les acteurs sont en concurrence les uns avec les autres et doivent trouver la bonne distance entre leurs récits. Résultat : « Il n'y a pas de pilote dans l'avion. » D'autant qu'il n'y a « pas de stabilité des discours des acteurs », ajoute Brigitte Guigou, en demandant : « Quel récit pour les gens ? »

Réaction immédiate de Daniel Béhar : « C'est qui les gens ? » Selon les moments et les échelles, les acteurs, les habitants, les citoyens se saisissent plus ou moins de tel ou tel discours. Mais effectivement, la spécificité du Grand Paris, par rapport au Grand Londres, est qu'il n'y a « pas un récit unique qui structure l'imaginaire ».

En écho, Julien Aldhuy s'interroge sur le niveau d'organisation sociospatiale où le récit est possible. Pour lui, cette question réactive celle du local métropolitain, c'est-à-dire « les lieux et moments où les acteurs peuvent articuler leur expérience concrète et partielle de la métropole et ce qu'on peut appeler la promesse métropolitaine ». Car le Grand Paris permet aux gens de se projeter dans quelque chose de plus grand, de plus riche, et de trouver du sens à leur insertion locale.

ATTRACTIVITÉ ET PRÉCARITÉ

Brigitte Guigou souligne que toutes les études confirment l'attractivité de l'Ile-de-France, principalement liée à son dynamisme économique et à son rayonnement culturel même si, en contrepartie, les conditions de vie y sont plus dures, notamment pour ceux qui ont de faibles ressources. Pour Daniel Béhar, « la contradiction entre la promesse métropolitaine et la condition métropolitaine conduit chaque personne à se fabriquer des formes d'arbitrage et de compromis ». L'enjeu pour l'action publique est moins d'essayer de réduire les inégalités que d'aider chaque habitant à traiter les contradictions auxquelles il est

NOUVEAUX PARTENAIRES POUR LA CHAIRE AMÉNAGER LE GRAND PARIS

Les membres fondateurs et les nouveaux partenaires de la chaire Aménager le Grand Paris ont saisi l'occasion du Mipim de Cannes, l'incontournable rendez-vous international des acteurs de l'immobilier (cf. p. 6-8), pour faire le point sur cette chaire de l'École d'urbanisme de Paris, lancée en juillet 2017. Créée à l'origine avec cinq organismes publics – la Banque des Territoires/Caisse des Dépôts, CDC Habitat, l'Établissement public foncier d'Ile-de-France, Grand Paris Aménagement et la Société du Grand Paris –,

sa vocation est d'être un observatoire et un centre de ressources sur les mutations des pratiques d'aménagement dans le Grand Paris, et plus généralement dans les contextes métropolitains. Ses principales missions : la recherche et la prospective par un travail de veille et d'analyse des pratiques, des métiers et des outils d'aménagement dans le Grand Paris ; la formation des étudiants et des professionnels pour forger une culture commune ; la capitalisation à partir

des expériences des métropoles étrangères et de leur comparaison ; l'ouverture des débats vers la société par divers types d'événements.

Début 2019, huit nouveaux partenaires impliqués dans l'aménagement opérationnel grand parisien l'ont rejoint : Altarea Cogedim, Eiffage Aménagement, Groupe La Française, Kaufman & Broad, Linkcity, la SEMAPA, SNCF Immobilier et AIR 217, la société publique locale (SPL) Cœur d'Essonne. www.chaire-grandparis.fr



Au Mipim 2019

© J.-M. M.

■ confronté. Ce qui lui paraît participer de la redéfinition d'un droit à la ville. Julien Aldhuy estime qu'au-delà des choix individuels, de la capacité des gens à se débrouiller, les dynamiques économiques au sein des grandes métropoles mondiales ont tendance à engendrer des « *sociétés en sablier* », comme l'expliquent Saskia Sassen et Alain Lipietz, avec un laminage des couches moyennes et une précarisation des couches populaires. Ce n'est pas encore le cas en Ile-de-France. Existe-t-il d'autres voies que la société en sablier ?

Brigitte Guigou rappelle cependant des indicateurs inquiétants, notamment autour de l'augmentation des prix du logement, en particulier à Paris – devenue une des villes les plus chères au monde – et de manière plus générale en Ile-de-France. D'où une polarisation sociospatiale très marquée entre les territoires franciliens, bien étudiée par l'IAU, qui constitue un facteur de fragilisation métropolitaine. Mais d'autres dynamiques à la fois de précarisation et de stabilisation sont à l'œuvre. Daniel Béhar souligne l'existence d'amortisseurs spécifiques, à commencer par le système redistributif national et le fait que le Grand Paris occupe la place de « *métropole généraliste* » dans le système urbain français avec une économie métropolitaine ordinaire plus puissante qu'ailleurs.

Brigitte Guigou revient sur la question de fond : « *Comment l'action publique peut-elle aider les gens à construire leur vie quotidienne, leur fournir des ressources et des*

services pour s'organiser ? » Selon elle, l'action publique peut aider à mailler, à organiser des parcours (c'était un des objectifs des bureaux des temps¹). L'insuffisance de la construction métropolitaine institutionnelle a des effets négatifs dans la vie quotidienne : les divisions communales n'aident pas les gens à utiliser les potentialités métropolitaines. Même si des intercommunalités commencent à mutualiser des services et des ressources.

Pour Daniel Béhar, le poids des lectures municipalistes empêche de repenser une forme de droit à la ville. Le leitmotiv du rééquilibrage à l'Est révèle un idéal d'égalité territoriale inadapté aux dynamiques métropolitaines. Dans le 93, il y a moins d'offres territoriales de services, mais il y a des ressources et des capacités. Les habitants ont su se saisir de la ressource de Roissy, y compris en déménageant dans l'Aisne !

Brigitte Guigou estime elle aussi que « *les gens bricolent avec les frontières administratives* » et « *qu'un métropolitain c'est d'abord quelqu'un qui vit dans les réseaux* ». Elle souligne la faiblesse de sentiment d'appartenance à la région Ile-de-France (comparativement à d'autres régions françaises), alors que l'échelon communal reste un élément fort d'appartenance, avec souvent un vrai attachement des gens à l'histoire locale (dont témoignait Daniel Breuiller, ancien maire d'Arcueil et vice-président à la Métropole du Grand Paris, au séminaire IAU-ENS) qui leur donne des éléments de fierté.

Pour Julien Aldhuy, la maille communale, envisagée d'un point de vue symbolique et non fonctionnel, constitue en effet un élément de stabilité dans la métropole, car les gens ont besoin d'un peu d'ordre, même si cette maille est inadaptée aux enjeux de la métropolisation. Pour Daniel Béhar, les vrais métropolitains sont les habitants du 93 ou du 77 qui circulent dans toute la métropole, pas les hipsters du 11^e qui ont une vie de village en métropole.

Pour Brigitte Guigou, la permanence du fait communal témoigne de son existence comme lieu démocratique et du besoin humain d'un ancrage dans un lieu. Autre élément important et qui montre le poids de l'histoire : le fait départemental reste fort malgré les transferts de compétences. Bref, le paysage institutionnel apparaît comme un théâtre d'ombres.

L'IMPLICATION DES ACTEURS PRIVÉS

Alors que la chaire Aménager le Grand Paris s'élargit à des acteurs privés, promoteurs en particulier, on peut se demander ce qu'ils viennent y chercher. Daniel Béhar repère deux types de motivation. Un premier autour de la prospective : comment agir dans un monde incertain ? La recherche urbaine peut donner des pistes. Un second autour de l'École d'urbanisme de Paris et de ses étudiants : dans un monde incertain, il faut des gens agiles. La chaire permet de détecter de nouveaux talents. Sa dimension territoriale adossée au Grand Paris est désormais légitimée : l'actualité des appels à projets, comme « *Réinventer Paris* » et « *Inventer la Métropole du Grand Paris* », a agi comme révélateur de sa nécessité.

Pour Julien Aldhuy, la nouvelle implication des acteurs privés dans la chaire correspond à leur espace d'engagement par rapport à leur espace de dépendance. Les marchés actuels sont là (espace de dépendance), marchés qu'il faut

sécuriser des points de vue social et politique (espace d'engagement). Les promoteurs sont les premiers sur ces marchés, mais d'autres secteurs s'y intéresseront quand il y aura un pouvoir politique métropolitain. Dans ce sens, Brigitte Guigou rappelle le séminaire de l'IAU (18 octobre 2018) : « L'aménagement a-t-il changé de mains ? »

Daniel Béhar nuance au passage les analyses actuelles sur la privatisation de la fabrication de la ville. Il évoque plutôt des réagencements (cf. *les travaux d'Isabelle Baraud-Serfaty*) et constate, par exemple, le retour de la ZAC pour de grosses comme de petites opérations. Or la ZAC est un outil public/privé qui existe depuis longtemps. Julien Aldhuy souligne lui aussi les limites d'un usage parfois trop systématique du modèle explicatif par la domination néolibérale dans l'aménagement urbain.

Brigitte Guigou relève la montée en puissance des enjeux de gestion. L'intégration de la phase amont, des usages est un élément puissant de la transformation de la fabrique urbaine avec une recomposition des liens public/privé. Mais les inégalités des ressources entre les acteurs (autour des enjeux du droit, par exemple) laissent ouvertes beaucoup de questions et d'incertitudes. Dans ce contexte, le dispositif des Journées qui réunissent experts, chercheurs et acteurs, la coconception EUP-IAU, le public mixte de professionnels et d'étudiants, s'inscrit bien dans l'ADN des instituts d'urbanisme : amener les étudiants dans les institutions et favoriser l'hybridation acteurs/chercheurs/experts. C'est aussi la démarche qu'elle porte à l'IAU dans la continuité de travaux antérieurs tels que la commande d'une série de recherches autour du SDRIF² par Gérard Lacoste. Le partenariat autour des JGP mis en place dès 2015 contribue aussi au développement de cette démarche. Pour Julien Aldhuy, « peu de chercheurs travaillent

réellement sur le Grand Paris comme objet ». C'est pour-quoi, il estime que les JGP alimentent une dynamique de recherche à la Cité Descartes, qui devrait permettre de dépasser l'approche du Grand Paris comme simple contexte ou toile de fond. Et ces Journées restent le seul lieu, en tout cas académique, d'échanges sur la construction métropolitaine parisienne. Comme le remarque Daniel Béhar, le programme POPSU³ « Métropoles » n'a pas retenu la métropole parisienne comme terrain de recherche. Il n'y a donc pas en Ile-de-France un dispositif de recherche équivalent. Brigitte Guigou rappelle l'expérience de l'Atelier international du Grand Paris (AIGP). Daniel

Béhar approuve : « *Malgré ses travers, en particulier le poids des architectes, l'AIGP a joué un rôle important de transmission.* » En Ile-de-France, la commande de recherche semble avoir fonctionné par séquences historiques liées à des personnalités, souvent hauts fonctionnaires :

Paul Delouvrier, Pierre Merlin, Jean-Pierre Dupont... Qui prendra le relais ?

Un nouveau récit pour le Grand Paris apparaîtra-t-il après les élections municipales de 2020 ou celles régionales de 2021, ou faudra-t-il attendre les élections présidentielles de 2022 pour que s'ouvre une nouvelle séquence politique métropolitaine ?/ Propos recueillis et synthétisés par **Antoine Loubière**

① Nés en Italie dans les années 1990, les bureaux des temps se sont développés en France au début des années 2000. Leur mission : adapter les horaires des services publics et l'organisation temporelle du territoire (aménagement, déplacements...), en prenant mieux en compte les attentes des usagers et la qualité de vie, cf. *Urbanisme*, n° 320, sept.-oct. 2001.

② Schéma directeur de la Région Ile-de-France.

③ Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines, programme conduit par le Plan urbanisme construction architecture (PUCA).

DES AGENDAS DIVERGENTS

L'objectif initial des Journées Grand Paris (JGP) était de favoriser les échanges entre les milieux académiques, techniques et politiques « grand parisiens », sur la base de présentations synthétiques et de débats contradictoires. Cet objectif a été, dans une large mesure, rempli en regard non seulement de la diversité des intervenants et des thèmes abordés, mais aussi de l'interconnaissance suscitée par le format et de la qualité des échanges.

Toutefois, les différentes éditions ont également témoigné, à des degrés divers, des difficultés et des limites du projet. Au-delà d'un souci d'indépendance et de réticences à s'engager dans le débat public, les universitaires ont longtemps refusé de s'approprier l'objet « Grand Paris », considéré comme le fruit d'un consensus idéologique implicite sur certains objectifs d'action publique (métropolisation, compétitivité, etc.). De leur côté, les élus ont souvent eu du mal à dépasser la « mise en récit » de leur action et à accepter la confrontation avec

les chercheurs. Les échanges les plus stimulants ont eu lieu au sein des « mondes opérationnels » (cadres et techniciens de l'État et des collectivités, AMO¹, maîtres d'œuvre), à l'interface entre injonctions politiques et apports de la recherche urbaine.

Au-delà des questions de posture, les agendas des uns et des autres ont souvent été – et le sont largement restés – divergents. Ainsi, les études urbaines ont amplement documenté, entre autres, l'évolution des inégalités sociospatiales dans la métropole ou les difficultés à impliquer davantage les habitants dans la transformation de leur cadre de vie, alors que le projet du Grand Paris s'est, dès l'origine, adossé à des objectifs de production urbaine autour d'une grande infrastructure de transport.

On regrettera d'autant plus certaines « occasions manquées » : la création précipitée de la Métropole du Grand Paris (MGP) malgré des travaux aboutis sur

la gouvernance métropolitaine ; la faible dimension territoriale des apports de l'Atelier international du Grand Paris (AIGP) et sa déconnexion de l'expertise des sciences sociales et des agences d'urbanisme ; le manque d'ambition des contenus du SCOT métropolitain, en dépit de recherches stimulantes sur la transition écologique, l'acceptabilité sociale de la densification ou la mutation du système productif de la zone dense.

Au-delà ou en lien avec la chaire, quelques exemples récents invitent à plus d'optimisme : la façon dont la recherche s'est saisie des appels à projet innovants ou les initiatives de recherche-action de la Société du Grand Paris (SGP) en matière de coordination urbanisme/transport rappellent combien il est souhaitable de « remettre de l'urbanisme », dans toutes ses dimensions, au cœur du Grand Paris./

Aurélien Delpirou

① Assistant à maîtrise d'ouvrage.