

LA REVUE

urbanisme

PARTENAIRES Métropoles en Méditerranée 17/

PLANÈTE L'urbanisme indien au-delà des villes 26/

L'INVITÉE Anne Querrien 64/

www.urbanisme.fr

Avril 2018

n° 408

20 €



villes / sociétés / cultures

DOSSIER

La planification
à bout de souffle ? 30/



Mipim 2018, un des stands du « Grand Paris united » © S. Champeaux/Image & Co

/ Peut-on encore planifier la région parisienne ?

Dialogue entre Daniel Béhar (École d'urbanisme de Paris), Sébastien Chambe (IAU Ile-de-France) et Pierre-Alain Trévelo (agence TVK).

Comment caractériseriez-vous la situation actuelle de la région métropolitaine parisienne du point de vue de sa planification ?

Daniel Béhar / Pour commencer, n'oublions pas que la région parisienne est emblématique de la planification territoriale en France. Ceci dans l'histoire longue: le plan Prost, le schéma Delouvrier... Et ce qui est frappant, c'est sa résilience. La planification ne disparaît jamais, elle est réactivée à chaque fois que le jeu institutionnel est recomposé. Chaque institution créée est ainsi dotée d'un outil de planification. C'est ce qui vient de se passer pour les Établissements publics territoriaux (EPT) et la Métropole du Grand Paris (MGP) qui se retrouve quasi étouffée sous la fonction planificatrice: un SCOT et toute une batterie de documents sectoriels. D'un point de vue rhétorique, la planification est présentée comme l'instrument de l'action. Et le SDRIF comme un moment clé de l'émergence métropolitaine avec le conflit État-Région. Mais ce qui est frappant, c'est que tout se passe ailleurs. Aucune des institutions dotées de ces instruments ne s'en saisit réellement, politiquement, ni la Région avec son SDRIF, ni la MGP avec son SCOT, ni les EPT avec leurs PLUI (à part deux). Caricaturalement, il y a la rhétorique d'un côté et la pratique de l'autre. Le temps long de la planification « par en haut » et le temps court des appels à projets ou à manifestation d'intérêt « par en bas » ne sont pas reliés. Il y a une double rupture, à la fois scalaire et temporelle. Alors que le Grand Paris avait émergé autour de l'impératif économique, les réponses aux questions collectives les plus élémentaires sont mal identifiées: le « quoi » (le logement devient le sujet envahissant aux dépens de la question économique, et les clusters ont

disparu); le « où » (les quartiers de gare érigés de fait en territoires prioritaires, alors que le GPE est un métro d'interconnexion et non de structuration); le « comment » (entre la planification et le projet, quelle articulation? la contractualisation territoriale?). Dans cette perspective, les Contrats de développement territorial (CDT) étaient conceptuellement intéressants du fait de leur statut hybride, mais la perspective de récupération de la plus-value foncière ayant disparu les CDT sont tombés à l'eau. Pour l'instant, c'est le grand écart entre projets mobilisateurs type « Inventons la MGP » et la planification, et les acteurs naviguent à vue.

Sébastien Chambe / À la différence de la métropole lyonnaise où je m'occupais jusqu'à l'an dernier notamment de SCOT et du PLU d'agglomération, le contexte de la planification en Ile-de-France m'apparaît encore en pleine phase de restructuration: la compétence PLU y reste éminemment communale et son appropriation à l'échelle intercommunale, certes grandissante d'après les études de l'IAU, va prendre des années. À l'autre bout de la chaîne, le transfert de l'État à la Région de la compétence pour l'élaboration du SDRIF, en 1995, est récent à l'échelle du temps long de l'aménagement du territoire: une seule révision du SDRIF a relevé de la Région depuis cette décentralisation tardive. Mais dans les deux cas, les mouvements sont irréversibles et ce changement du jeu d'acteurs modifie en profondeur la façon dont les enjeux de la planification sont traités.

Ainsi, les intercommunalités vont convoquer de plus en plus l'outil du PLUI pour négocier avec les communes et d'autres partenaires les cohérences de zonage, de programmation, de densification ou encore de mixité fonctionnelle ou sociale. C'est ainsi que des cultures planificatrices locales se renouvelleront et

s'ancreront différemment du passé. Par ailleurs, à l'échelle de la planification stratégique, je ne pense pas qu'on puisse dire que « tout se passe ailleurs » (cf. le rôle pivot du SDRIF dans le débat État-Région vers 2010 sur l'intensité du développement urbain de l'Ile-de-France et son articulation aux enjeux d'accessibilité). Certes, la décision de faire un projet du type Grand Paris Express a été prise en d'autres lieux mais l'idée de faire y a bien été incubée, des années auparavant. Je voudrais par ailleurs insister sur le rôle essentiel de la planification vis-à-vis du « diffus » (certes moins emblématique mais majoritaire en termes de production urbaine) pour définir les enveloppes urbaines autorisées, les principes de mixité, etc.

Pour autant, on peut effectivement regretter que la planification ne soit pas le lieu de discussion permanent sur les grandes orientations territoriales, sur les grandes cohérences programmatiques (commerciales par exemple), sur la mise en œuvre, etc. **Pierre-Alain Trévelo** / Je n'ai pas la connaissance globale que vous avez des systèmes de planification de l'Ile-de-France, j'interviendrai plus sur la méthodologie que sur le contenu de la planification. La planification, en termes de méthode est toujours aussi présente et vivante, et en même temps, de plus en plus inopérante, c'est-à-dire de moins en moins capable de transformer le réel. C'est un paradoxe parce que la planification est une méthode éprouvée et française, très convaincue de son efficacité. Elle continue d'être pratiquée par habitude, mais elle n'est plus mise en œuvre comme elle l'était au début de son histoire. Là où elle est opérante – cela rejoint ce qui vient d'être dit sur le diffus – c'est dans ce qui ne se dessine pas, ne fait pas plan, ne se décrète pas sur le long terme.

Tout ce qui s'énonce sur le mode « dans vingt ans » n'est que peu suivi d'effets. Il faut sans doute recharger la planification en termes méthodologiques. Elle est victime de son succès passé et donc est incapable de voir que son « succès »

est aujourd'hui inadapté aux modes de production de la ville, de communication sur la ville, etc. Le plan n'est plus l'objet.

D. B. / Le désinvestissement politique du SDRIF atteste ce que Pierre-Alain Trévelo dit à propos de la méthode: le politique a besoin d'autre chose. Les trois piliers de la planification sont: vision, programme et règles. En Ile-de-France, ces trois termes ne sont plus alignés. La vision est venue par le « Grand Huit » de Christian Blanc, devenu Grand Paris Express (GPE), pas du SDRIF. Le programme consiste en une série de couches (logements, transports...), mais cette fonction n'est pas indexée à la planification, elle vient d'ailleurs. Et les règles du SDRIF, oui, elles fonctionnent, mais pour l'essentiel dans la seconde couronne, en particulier avec les « fronts urbains », car dans la zone dense, d'autres règles sont prégnantes, par exemple celles de la loi ALUR sur la suppression des COS.

A contrario, l'exercice lyonnais de planification stratégique engagé avec la démarche Lyon 2010 dès les années 1980 a-t-il accompagné l'émergence institutionnelle de la Métropole de Lyon ?

S. C. / Oui, il y a un lien entre un exercice de prospective et de planification territoriale d'agglomération et la maturation institutionnelle de celui qui pose la question. Mais attention aux effets de taille: entre 2 et 12 millions d'habitants, le rôle de la planification stratégique ne peut pas être du même registre, ni avoir exactement les mêmes auteurs. Les effets de complexité, le jeu d'acteurs, la difficulté à analyser tout ce qui se joue en Ile-de-France obligent à répartir les rôles différemment. Par exemple,

autant la définition de la ceinture verte ou du polycentrisme doivent rester une prérogative macro, autant la hiérarchisation de la totalité des projets urbains ne peut pas en relever. Par ailleurs, les enjeux de certains choix d'aménagement ont de telles incidences nationales, à la fois financières (Grand Paris Express) mais aussi sur d'autres plans (équilibres universitaires et économiques avec Saclay ou La Défense, grandes implantations étrangères du type Euro Disney) que l'État intervient en Ile-de-France de façon beaucoup plus prégnante que dans les grandes métropoles régionales françaises.

P.-A. T. / Je suis persuadé que la taille change les choses. Et la relation à l'État est l'autre grande différence. Travailler sur le « dix fois plus grand », c'est travailler sur de l'exponentiel: tout est soumis à beaucoup plus que « dix fois plus ». Et l'expertise est très débutante sur ce genre de très grandes réalités urbaines, qui viennent de la seconde moitié du XX^e siècle. Le problème d'échelle est fondamental. Et l'autre grande différence avec Lyon, c'est cette conviction parisienne d'être sans équivalent: d'où la place de l'État.

D. B. / Et ça continue, c'est l'État qui tient les clés du Grand Paris Express (GPE), comme on l'a vu dernièrement avec le nouveau phasage des lignes.

Sur quels principes estimez-vous que la planification d'une région métropolitaine comme la région parisienne devrait fonctionner ?

P.-A. T. / Pour moi, la planification ne « planifie » pas, elle régule par endroits. A-t-on besoin de planifier ? J'ai tendance à le penser, d'autant plus que le territoire est complexe et grand. Mais il faut changer nos façons de le faire. Un des principaux problèmes, c'est que la planification s'adresse à l'espace et pas au temps en tant que durée; elle s'intéresse au temps en tant qu'horizon. La planification devrait arriver

à une certaine maturité, dans laquelle les dimensions spatiales et temporelles seraient interactives. Avec Daniel Béhar, nous appelons ça la scénarisation. La scénarisation n'est pas contre la planification, mais elle en recharge les principes méthodologiques pour lui redonner une capacité d'orienter par une vision d'ensemble et une complémentarité projets/programmes. Je reviens sur le besoin de « vision d'ensemble ». Le Grand Paris Express l'a réduite à un objet, le métro. Qu'est-ce que peut construire, avec des éléments épars, quelque chose qui ne soit pas de la planification mais joue son rôle ? C'est un exercice sur le temps comme durée. Or notre expertise est faible là-dessus: on enseigne beaucoup l'espace, mais tellement peu le temps comme durée. La planification en tant qu'exercice de communication est épuisée, sinon par couche sectorielle comme le métro. Elle ne peut pas s'arrêter à un plan, elle doit énoncer une histoire évolutive, surtout quand l'échelle devient gigantesque.

D. B. / La question du temps long est constitutive de la planification. Il faut inscrire l'action dans le temps et donner des règles du jeu aux acteurs d'autant plus que ces acteurs foisonnent et que les dimensions d'intervention se multiplient. Il faut inventer la planification comme instrument de pilotage en continu. Les processus de transformation de la métropole sont par essence asynchrones. Par exemple, actuellement, pour des raisons légitimes, les décisions sur le logement sont désynchronisées de celles sur les transports. Le résultat c'est qu'on va vers une congestion de la zone dense. Il faut donc incorporer l'épaisseur du temps dans les séquences de l'action: il y a une séquence de congestion, parce que la densification va plus vite ■■■

Cette conviction parisienne d'être sans équivalent

■ que l'interconnexion, et cela oblige à anticiper une séquence 2, etc. La planification écrase le temps sur l'horizon final, mais dans la vraie vie, rien ne se passe dans une cohérence de temps. La planification ne devrait pas être indexée sur la question de la cohérence, mais plutôt en quête de pilotage, d'ajustement.

S. C./ Je souscris à la nécessité d'introduire davantage le vecteur temps dans la planification, de construire un récit en 24 images par seconde et non pas en une seule photo finale. J'y vois un autre intérêt : par le récit, réintroduire le passé et pouvoir ainsi faire le lien entre ce qui était et ce qui advient. On ne peut comprendre, par exemple, la concentration de projets urbains en Seine-Saint-Denis ou en Seine-Amont que si l'on comprend la nature des choix industriels (et donc politiques) qui s'y sont déployés auparavant.

Un autre enjeu de la planification, plus classique, reste la capacité à accompagner, chemin faisant, les arbitrages locaux et à pointer les risques d'incohérence programmatique quand on les consolide à l'échelle métropolitaine et régionale. Je pense en particulier à la programmation tertiaire abondante et faiblement priorisée que l'on voit poindre à travers le concours « Inventons la Métropole du Grand Paris » ou des opérations d'aménagement peu réalistes sur ce sujet.

Enfin, la principale inflexion que la planification devrait opérer pour se renouveler et mieux coller à notre époque me semble consister à se poser plus franchement la question de l'impact de l'évolution des modes de vie sur l'organisation de l'espace. Osons regarder à quel point des bouleversements comme le télétravail, l'e-commerce ou encore le véhicule autonome sont en train de révolutionner notre rapport à la ville, à l'espace public, aux déplacements !

Plus précisément, les nouvelles formes de travail à l'œuvre dans nos sociétés doivent être davantage décortiquées, elles peuvent induire des effets inattendus sur l'aménagement des territoires, comme le retour d'une certaine forme d'industrie en ville ou la concentration des créations nettes d'emplois dans les zones denses des agglomérations, en particulier celles où l'urbanité semble la plus attractive.

P.-A. T./ Quand je parle du « temps long », je parle bien de la durée. Et par conséquent, il s'agit de partir d'aujourd'hui, et non plus de l'horizon futur. Le plan a un effet autobloquant et même dédoublant : c'est ce qu'on fait en sachant qu'on n'a pas les moyens de le mettre en œuvre en réalité. J'ai la conviction qu'il faut inverser le sens du temps. En France, on s'intéresse au temps long, ce qui est nécessaire. Mais est-ce en regardant devant, ou depuis l'horizon posé par le plan ? Le discours actuel dit qu'il faut faire avec l'existant, avec la ville déjà produite, mais en même temps il déconsidère la plupart des espaces tels qu'ils sont produits (le pavillonnaire, le grand ensemble, l'autoroute, la zone d'activités, etc.) au nom d'idéaux à l'horizon lointain. Il faut partir d'aujourd'hui pour scénariser la valeur à redonner à ces espaces dans le temps, en montrant les processus qui vont les concerner ou à activer. La planification provoque des débats basiques et souvent binaires, qui découlent de jugement de valeurs et de positions moralistes alors que c'est le processus et le pilotage qui devraient être à l'œuvre.

D. B./ Si la planification est à bout de souffle, c'est d'un point de vue politique. L'obsession politique de ce qui va se faire dans le cours d'un mandat invalide la portée de la planification. Pour l'élu, le plan c'est le plan-programme du mandat. Il faut repolitiser le temps long, en rendant discutables ce qu'on fait en séquence (ou saison) 1. Comment ce qui va être fait aujourd'hui

va modifier demain ? C'est ainsi qu'on peut redonner de la force à l'exercice de planification-scénarisation. Dans le débat du GPE, on est prisonnier d'un débat sur le phasage, pour décomposer l'horizon final, alors que ce sont les interactions chemin faisant qui comptent. Il y a une contradiction entre la logique de l'ingénieur et celle de l'urbaniste : l'ingénieur décompose par phases...

P.-A. T./ Il le fait parce que c'est ce qu'on lui demande, mais même les grands objets techniques peuvent être pensés comme des processus. On ne peut plus porter des projets qui disent seulement que ça sera mieux dans vingt ans. On doit travailler et raconter, ce qui va se passer tout de suite, puis un an après, puis encore plus tard... surtout s'il y a des effets contre-intuitifs, ce qui peut évidemment arriver en urbanisme. Il n'est pas impossible qu'une grande intervention comme le GPE dégrade des situations locales dans un progrès global, et il vaut mieux en avoir conscience.

S. C./ Et pourtant, est-ce que ce grand projet aurait pu être promu et choisi sans son image globale ? Est-ce qu'il aurait pu être « cranté » par une décision présidentielle en commençant par un phasage technique ? Est-ce qu'il aurait bénéficié d'une taxe dédiée, ce qui est rarissime aujourd'hui, sans aucun leurre ? L'autre chemin est peut-être plus séduisant intellectuellement mais il faut se demander ce que l'on peut obtenir et mettre en œuvre en procédant par étapes et bifurcations *in itinere*.

D. B./ Certes, la puissance de la fonction mobilisatrice demeure dans cette image-plan, qui fait passer « d'un coup » l'expression « Grand Paris » et permet de lever ce tabou politique des années 2000, en l'associant à un métro.

S. C./ C'est l'exemple même d'une figure métonymique ! Le GPE ne transportera sans doute jamais autant de voyageurs que les cinq branches existantes du RER, mais la puissance symbolique du projet est telle qu'il dépasse la délimitation institutionnelle correspondante : « Grand Paris » est désormais accolé à de nombreux noms d'intercommunalités, y compris en grande couronne, à un aménageur de dimension régionale (Grand Paris Aménagement), à un chemin de grande randonnée, etc.

P.-A. T./ Ce qui est aussi déterminant, c'est que le plan a une histoire, en l'occurrence le plan du GPE ne se serait sans doute pas mis en route avec la même force vingt ans avant. Je ne nie pas la puissance du plan, mais elle procède du temps, le passé comme le futur. La scénarisation doit utiliser cette puissance. Elle doit être toutefois capable de montrer à la fois des images mobilisatrices, non pas comme horizon magique, mais plutôt comme les supports d'explication de ce qui interagit, en multicouches spatiales et temporelles. La cohérence ne doit plus être synonyme d'arrêt sur image.

En conclusion, quelle(s) proposition(s) concrète(s) auriez-vous envie d'avancer ?

P.-A. T./ Il y a un sujet fondamental et délaissé : le sol et l'espace public. Comme vivre ensemble, sur la planète, dans un espace-temps donné ? Historiquement, la planification est là dans son sujet, et ça reste vrai. Les Appels à manifestation d'intérêt (AMI) vendent des terrains publics, c'est en *one shot*, pour désendetter et produire des logements puisque c'est le mot d'ordre dominant. Peu d'équipements, sinon des écoles. Dans tout cela, *quid* de l'espace public ? La façon dont on vit dépend d'abord de l'espace public. Penser immobilier empêche de penser l'architecture du sol. Il y a un récit et une économie à débattre, de l'espace public que l'on veut et qui va interroger nos modes de vie. Et c'est une

La question du temps long est constitutive de la planification

couche de projet qui permet de réunir les autres, non pas au nom de la cohérence mais parce qu'elle est partout.

D. B. / Les AMI et Appels à projets (AP) jouent actuellement absolument en dehors de la planification. C'est de fait un refus de la planification comme règle du jeu. Or, la planification est là, et les règles vont revenir en boomerang. On retrouve le diffus dont on parlait au départ. Comment tout cela va rétroagir sur les règles ? C'est quand même une fantastique opportunité pour aller sur l'interaction des projets. Dans la Vallée scientifique de la Bièvre, il y a six projets en grande proximité, autour des lignes 14 et 15. L'enjeu, ce n'est pas la cohérence absolue de ces six projets et d'autres, c'est l'interaction entre eux, donc un pilotage, avec un dialogue interterritorial. Il faut passer de la planification comme enjeu vertical à la planification comme enjeu interterritorial. Le SCOT de la MGP est l'exemple même d'une occasion ratée : on veut le faire entrer dans le système en poupées russes, alors qu'il n'y a plus de place ! Par contre, il y a une fonction horizontale, avec le GPE et les AMI, et il y avait là une fantastique opportunité pour fabriquer une nouvelle planification, qu'on n'aurait pas appelée SCOT.

S. C. / Soit dit en passant, l'IAU accueille de plus en plus de délégations étrangères qui se demandent comment penser le développement (et l'ingénierie afférente) pour des régions métropolitaines de 10 à 12 millions d'habitants, et qui aimeraient disposer d'un tel outil macro de régulation des emprises constructibles, des grandes lignes de transport, des réseaux, etc. ! Pour en revenir à cette compétence aménageuse renouvelée par

les appels à projets de toutes sortes, elle a vocation à dialoguer avec les PLUI et la planification stratégique, et à nourrir ces deux échelles de travail. La question du maintien d'un gisement foncier public mérite d'être posée, et la vieille solution des baux emphytéotiques pourrait être à ce sujet plus innovante qu'on ne le pense... Plus globalement, la Région Ile-de-France lance l'évaluation du SDRIF pour l'analyser au regard des dynamiques constatées depuis 2013, de l'évolution des modes de faire la ville, etc. Ce travail s'annonce immense...

P.-A. T. / Ce qui serait une façon de se placer dans une scénarisation de la propriété ! Actuellement, le raisonnement c'est : « désendettement » égale « vendre le foncier public le plus cher possible ». Alors que l'avenir est peut-être : un prêt du foncier, à long terme, pour porter un projet transformateur. À Copenhague, le ministère n'a pas spéculé sur les terrains pour les projets à développer. C'est la condition de l'espace public, et c'est l'espace public qui fait le caractère et le bien-être d'une ville.

Vous pensez que la planification devrait redonner cette mission sur l'espace public ?

P.-A. T. / Oui, si on entend par planification ce travail d'intervention, partout dans les projets, pour continuer à produire, déployer, reconcevoir l'espace public. C'est la couche absente, qui appelle de l'ingénierie financière et de l'ingénierie temporelle, celle qui gère la durée. / Propos recueillis par **Antoine Loubière et Martin Vanier**



© R. Kalvar/Magnum Photos

■ **Daniel Béhar** est géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est), co-titulaire de la chaire

« Aménager le Grand Paris » et directeur de la coopérative Acadie. Ses travaux portent sur les questions de stratégies territoriales, de planification spatiale et de gouvernance confrontées aux enjeux de la métropolisation. Impliqué à de multiples titres dans le projet du Grand Paris depuis la consultation internationale de 2009, il travaille tout autant sur les planifications régionales (Hauts-de-France, Occitanie...) que sur les projets métropolitains (Marseille...) et les stratégies locales, par exemple, au Pays Basque depuis vingt ans. Il a récemment produit le volet français de l'étude « *Land use planning systems in the OECD* ».



© D.R.

■ **Sébastien Chambe** est directeur général adjoint de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU). Il était auparavant

directeur de la stratégie territoriale et des politiques urbaines de la Métropole de Lyon, où il a notamment suivi la révision générale du PLUH d'agglomération, le déclassement de l'autoroute A6-17, la rénovation des pôles d'échanges de Part-Dieu et Perrache, la candidature ÉcoCité de Lyon ou encore le premier Schéma directeur des énergies mis en œuvre par une agglomération en France. Son expérience antérieure l'avait amené à créer et coordonner l'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise de 2002 à 2006, puis à piloter au sein de l'Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne le grand projet urbain Manufacture Plaine-Achille conçu par Alexandre Chemetoff, de 2006 à 2011.



© Jérémie Buchholtz

■ **Pierre-Alain Trével** est architecte et urbaniste, DPLG ENSAVT Marne-la-Vallée et titulaire d'un master in Design Studies

de Harvard GSD. Il a enseigné à l'ENSAVT Marne-la-Vallée, au master urbanisme de Sciences-Po, et est régulièrement professeur invité (EPFL, UDP Santiago du Chili, ETSAV Barcelone, Hochschule Brême, ARC USI Mendrisio...). Il a créé en 2003 l'agence TVK avec Antoine Viger-Kohler. TVK a acquis une reconnaissance française à ses débuts notamment avec le Palmarès des Jeunes Urbanistes en 2005 et les Nouveaux Albums des Jeunes Architectes en 2006, puis internationale avec le réaménagement de la place de la République à Paris en 2013, la transformation de l'autoroute E40 à Bruxelles ou le réaménagement de la place de la Gare à Lausanne (en cours).