

Des projets sans boussole ? Quelle place pour « Inventons la Métropole » dans le chantier du Grand Paris ?

Daniel Béhar et Aurélien Delpirou

Dossier : La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants

Consultation lancée par la Métropole du Grand Paris (MGP), « Inventons la MGP » propose de céder des terrains à des groupements de promoteurs/exploitants pour aménager des sites d'intérêts métropolitains. En court-circuitant les modes de faire classiques de la production urbaine, la démarche a permis de renforcer la légitimité fragile de la MGP. Elle ne règle pas pour autant la question de la gouvernance interterritoriale de la métropole parisienne.

À l'occasion du Marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM), qui s'est tenu à Cannes au milieu du mois de mars¹, la Métropole du Grand Paris (MGP) a présenté les nouveaux sites retenus dans le cadre du concours « Inventons la Métropole du Grand Paris 2 » (IMGP 2). L'ample couverture médiatique accordée au lancement de cette deuxième édition témoigne de l'écho rencontré par une démarche qui semble désormais se banaliser. Malgré quelques voix discordantes, l'appel à projets a suscité une large adhésion parmi les élus de la région-capitale, tout en s'imposant comme une modalité de transformation urbaine à part entière.

Dans ce contexte, cet article propose de s'interroger sur le sens, les enjeux et les effets des appels à projets métropolitains dans la construction du Grand Paris. Dans quelle mesure ces dispositifs expérimentaux contribuent-ils à la légitimation politique de leur principal maître d'ouvrage, la Métropole du Grand Paris ? Sont-ils susceptibles de transformer durablement l'action urbaine et de mettre en œuvre un projet grand-parisien à l'échelle métropolitaine ?

Le Grand Paris, un projet singulier et foisonnant

Lancé il y a plus de 10 ans, le projet du Grand Paris suscite des doutes récurrents quant à sa lisibilité et à son efficacité. En effet, il ne s'inscrit pas dans les cadres traditionnels de l'action publique territoriale établis à la fin des années 1990 et peu ou prou organisés autour d'un triptyque gouvernance stratégique/élaboration de plans-programmes/réalisation de projets (DATAR 2002).

Au contraire, ce projet combine de multiples dimensions qui se superposent dans un foisonnement d'initiatives : réorganisation institutionnelle, marquée par la création de la Métropole du Grand Paris (1^{er} janvier 2016), par la recomposition de la carte intercommunale et par un nouveau partage des compétences en matière de développement économique et d'aménagement ; lancement de grands travaux autour des futures stations du réseau de métro du Grand Paris Express ; déploiement de programmes sectoriels volontaristes dans les champs de l'emploi, du

¹ Organisé chaque année à Cannes, le MIPIM est l'un des plus grands salons et marchés internationaux des professionnels de l'immobilier. Voir www.lenouveleconomiste.fr/inventons-la-metropole-du-grand-paris-des-concours-a-succes-62830.

logement, de l'environnement ; plus récemment, adossement à de grands événements mobilisateurs, au premier rang desquels les Jeux olympiques de 2024. Ainsi, c'est l'ensemble de l'action publique qui est entrée en effervescence pour répondre au défi de la fabrique métropolitaine grand-parisienne.

La MGP, une institution faible et peu fédératrice

La création de la MGP est le fruit d'une démarche étroitement contrôlée, à tout le moins surveillée, par l'État. Son histoire est désormais bien documentée. Deux visions symétriques s'opposaient – et s'opposent encore dans une certaine mesure, dans l'attente des arbitrages du gouvernement : d'un côté, celle d'une métropole polycentrique, fondée sur une gouvernance confédérée, défendue notamment par les EPCI et une conférence métropolitaine des maires->572 ; de l'autre, celle d'une métropole intégrée, constituée par un unique établissement public de coopération intercommunale regroupant l'ensemble de la zone dense et disposant de compétences mutualisées. La seconde s'est imposée à la première de façon inattendue et quelque peu brutale au début de l'été 2013, avant d'être confirmée par les lois de réforme territoriale (MAPTAM en 2014 et NoTRE en 2015²). La Métropole a toutefois été découpée en 12 établissements publics territoriaux (EPT), constitués sur la base des intercommunalités existantes ou de nouveaux regroupements, à l'exception de la Ville de Paris, qui conserve un statut spécial – sans que pour autant n'ait été organisé l'emboîtement politique et fonctionnel entre ces deux niveaux.

Cette naissance conflictuelle s'est accompagnée d'une dotation en compétences pour le moins ambiguë. En théorie, la nouvelle institution dispose de prérogatives substantielles : en matière de *planification*, à travers l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT) établissant le projet métropolitain ; en matière de *politiques publiques*, à travers la réalisation de plusieurs documents programmatiques concernant notamment l'habitat (PMHH) et l'environnement (PCAEM)³ ; enfin en matière d'*urbanisme opérationnel*, à travers la possibilité d'aménager des sites d'« intérêt métropolitain ». Toutefois, les évolutions survenues au cours des deux dernières années ont mis en évidence le décalage entre la loi et son application, entre les compétences attribuées et la capacité effective de la Métropole à les mettre en œuvre.

Affaiblie par la modestie de son budget propre et par son manque de légitimité politique, la MGP ne dispose en réalité que de marges de manœuvre étroites. Elle se trouve comme prise dans une « tenaille scalaire » par des institutions qui lui préexistent et dont aucune n'a –jusqu'à maintenant – été supprimée.

Ainsi, la planification urbaine est partagée de droit avec la Région Île-de-France (qui élabore le Schéma directeur régional, SDRIF) et les EPT (en charge de l'intercommunalisation des Plans locaux d'urbanisme, PLUi) ; de fait, cette compétence est également partagée avec la Ville de Paris (qui a conservé son propre PLU et dont les orientations stratégiques influencent l'ensemble de la zone dense), tandis que les contours des compétences sectorielles se superposent dans une large mesure aux domaines privilégiés de l'action régionale, notamment en matière de développement économique et d'environnement.

Par ailleurs, la définition de l'intérêt métropolitain est en l'état trop large pour permettre à la MGP d'entrer dans le jeu de la transformation urbaine : alors qu'une seule ZAC « métropolitaine » est en cours de programmation (aux Docks de Saint-Ouen), les EPT les mieux structurés, adossés à des services techniques étoffés et parfois à des SEM *ad hoc*, semblent bien décidés à conserver leur

² Les lois MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, janvier 2014) et NoTRE (Nouvelle organisation territoriale de la République, août 2015) ont conduit non seulement à la redéfinition des Régions (dont le nombre est passé de 27 à 18, dont 13 en France métropolitaine), mais aussi à l'instauration de 18 Métropoles, dont les trois plus grandes (Paris, Lyon et Marseille) disposent d'un statut spécial.

³ Respectivement Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et Plan climat air énergie métropolitain.

rôle d'aménageur. Enfin, à travers ses établissements publics (EPA) ou parapublics (GPA), l'État a veillé à garder la main sur les grands projets structurants autour des gares du Grand Paris Express.

Cette configuration, en autorisant peu de souplesse et de flexibilité, multiplie les logiques et les référentiels d'action sans vraiment permettre de faire émerger un projet urbain métropolitain. C'est dans ce contexte que s'inscrit le lancement en 2017 de l'appel à projets Inventons la Métropole du Grand Paris.

L'appel à projets, un outil d'affirmation et de légitimation de la MGP

Face à ce débordement institutionnel, qui multiplie les instances de prise de décision et rend la métropole grand-parisienne « ingouvernable » (Jouve et Lefèvre 2004) voire « introuvable » (Lefèvre 2017), la MGP a délaissé les instruments traditionnels de l'action publique pour investir de nouveaux modes de faire. Tandis que l'élaboration du SCOT tarde, les API ont court-circuité les échelles et les rythmes de l'action urbaine : d'une part, ils ne visent plus l'ensemble du territoire métropolitain mais multiplient les initiatives éparses ; d'autre part, ils accélèrent le cycle de la production urbaine.

En offrant une incarnation concrète de sa capacité d'action sur une grande diversité de sites au sein du territoire grand-parisien, IMGP 1 et 2 constituent de puissants outils de communication et de légitimation pour la Métropole. Élaborée de manière collaborative, en s'inspirant des appels à projets de la Ville de Paris, la démarche a rapidement suscité l'adhésion de nombreux acteurs métropolitains : les élus locaux, sollicités directement sur la promesse d'une valorisation plus économe de leurs sites mutables ; la Société du Grand Paris, associée dès l'origine, 50 % des terrains urbanisables étant situés près des gares du futur Grand Paris Express ; la préfecture de Région, garante de la réalisation des objectifs de l'État en matière de production de logements⁴ ; les grands opérateurs privés, attirés par les opportunités de développement offertes tant par les modalités que par l'ampleur de la consultation ; certains professionnels, qui ont saisi l'occasion du décroisement des pratiques et des injonctions à l'innovation pour élargir les métiers de la production urbaine ; enfin, les médias, séduits par une habile stratégie de communication centrée sur « la métropole en train de se faire » et sur la production d'images futuristes, à l'instar de la grande consultation internationale organisée en 2008⁵.

Ainsi, sans replacer la MGP au centre du jeu politique métropolitain, la démarche lui offre une position de partenaire incontournable. D'un côté, en associant systématiquement les élus locaux, le projet illustre la « métropole des maires⁶ » voulue par le président Patrick Ollier. De l'autre, la Métropole peut revendiquer une contribution substantielle aux différents objectifs affichés par l'État pour la région-capitale depuis une dizaine d'années : renforcement de l'attractivité par l'entrée de nouveaux acteurs (bien que ceux-ci soient presque exclusivement français et non internationaux, comme l'ambitionnaient initialement les porteurs de l'appel à projets) ; densification de la zone centrale par la production de nouveaux logements et bureaux, tout particulièrement autour des gares du GPE ; remise sur les marchés immobiliers de territoires délaissés. Patrick Ollier n'assume-t-il pas, sans nuance, que « sans l'élan donné par l'appel à projets, sans la vision globale que nous portons, certains sites n'auraient jamais trouvé preneur », soulignant l'émergence, à travers les API, d'une nouvelle génération de projets au sein de territoires en difficulté jusqu'ici négligés par les promoteurs ?

⁴ La loi relative au Grand Paris de 2010 fixe un objectif de construction de 70 000 logements chaque année pendant 25 ans à l'échelle régionale, soit près de 1,5 million de logements supplémentaires.

⁵ Voir www.ateliergrandparis.fr/aigp/conseil/consultation2008.php.

⁶ Voir www.leparisien.fr/info-paris-ile-de-france-oise/patrick-ollier-a-paris-nous-voulons-la-metropole-des-maires-22-01-2018-7516971.php.

Paris, métropole en réseau ? D'IMPG au Grand Paris Express

Si IMGP a incontestablement créé une dynamique que les dispositifs descendants – du SDRIF à la consultation internationale de 2009 – n'avaient pas réussi à impulser, peut-on pour autant en déduire qu'à l'instar du *planning by doing* britannique ou italien (Delpirou et Nessi 2009), cet ensemble de projets est susceptible de « faire la métropole » ? Pour répondre à cette question, il convient de s'interroger sur la pérennité des effets des deux ruptures – scalaires et temporelles – constitutives de l'appel à projets.

D'un côté, *la rupture scalaire* pose la question de la capacité de transformation métropolitaine d'un ensemble de projets locaux. IMGP est volontiers présenté par ses initiateurs comme la plus importante consultation d'urbanisme en Europe. Pourtant, il ne s'agit que de 60 projets sur les 1 600 de plus de 70 logements actuellement recensés en Île-de-France⁷.

D'un autre côté, *gagner du temps* dans la production urbaine repose sur deux conditions : mettre à disposition au préalable des terrains publics et mobiliser d'emblée des groupements intégrés. Or, l'une comme l'autre sont susceptibles de fragiliser le processus dans la durée. Deux aspects semblent particulièrement problématiques : d'un côté, les impasses initiales faites sur les procédures réglementaires (conformité aux documents d'urbanisme, modalités des enquêtes publiques et plus largement de la concertation citoyenne) sont susceptibles d'entraîner de nombreux conflits juridiques et sociaux ; de l'autre, la consommation d'un foncier aisément mis à disposition ne pourra se poursuivre au même rythme aux moyen et long termes, faisant peser la menace d'une rétention foncière qui pourrait *in fine* retarder la réalisation des projets.

En réalité, la capacité structurante d'IMGP tient sans doute dans une large mesure à son adossement au projet du Grand Paris Express. C'est, en effet, autour du GPE que s'est progressivement construite une convergence politique entre les acteurs métropolitains. La pression unanime des élus et des acteurs économiques et sociaux vis-à-vis du respect par l'État des délais et des financements attachés à ce projet a récemment rendu visible cette convergence. Plus profondément, celle-ci semble s'appuyer sur la capacité du GPE à faire tenir ensemble *trois référentiels d'action* qui, depuis 10 ans, structurent le projet Grand Paris.

Le premier est celui de la « *ville en plus grand* », intégratrice et inclusive : le GPE n'est ni un RER ni un nouveau réseau, mais bien un métro pour la banlieue, à l'instar de celui qui parcourt la ville centre. Ce choix a donné au projet sa puissance symbolique et a permis de rendre acceptable, voire désirable, l'expression « Grand Paris », restée jusqu'alors un tabou politique en raison de sa connotation annexionniste.

Le deuxième est celui la *compétitivité* de la métropole à l'échelle mondiale. L'objectif initial du GPE était de relier de façon sélective les principaux *clusters* économiques de la région-capitale, afin de stimuler son développement et son rayonnement. Si ce projet s'est heurté à l'opposition des élus locaux, il reste pour beaucoup d'acteurs, notamment dans la sphère économique, l'outil nécessaire de la montée en puissance de la métropole à l'échelle mondiale.

Le troisième est celui des *interdépendances territoriales*. En effet, le recalibrage du GPE s'est fondé essentiellement sur l'ajout de nombreuses gares intermédiaires, qui ont permis d'interconnecter systématiquement les nouvelles lignes aux réseaux existants (métro et RER). Le projet participe ainsi au déploiement de la métropole en réseaux, qui relie Paris à la grande couronne sans se limiter aux communes desservies (Béhar 2017). Cette logique ne peut que contribuer à la consolidation des projets issus d'IMGP.

Le grand vide de la gouvernance en « systèmes »

Toutefois, cette configuration inédite et potentiellement vertueuse constituée par le binôme IMGP/GPE se heurte à la faiblesse structurelle de la gouvernance métropolitaine. Celle-ci ne tient

⁷ Voir <https://geoweb.iau-idf.fr/webapps/projets/>.

pas tant à la lourdeur du supposé « millefeuilles institutionnel » qu'à l'absence de dispositifs de coordination interterritoriale susceptibles de mettre en lien et en cohérence les dynamiques de mutation dont sont porteurs IMGP et GPE. La loi relative au Grand Paris (2010) avait pourtant mis en place un instrument *ad hoc*, ayant valeur de document d'urbanisme : le contrat de développement territorial (CDT). Il s'agissait d'organiser la contractualisation entre l'État et des groupements de communes sur la base d'enjeux d'aménagement et de valorisation des territoires, notamment (mais pas seulement) autour des futures gares du GPE (Gallez et Thébert 2013). Supplantés par la montée en puissance des intercommunalités, les CDT ont disparu.

L'absence de dynamique interterritoriale distingue fortement le Grand Paris des autres aires métropolitaines en France et en Europe, où les dispositifs de relations contractuelles entre Métropole, État et Région, mais aussi entre Métropoles (pôles métropolitains) et avec les territoires environnants sont foisonnants, au point de s'imposer comme une condition de la capacité de régulation publique⁸. Dans ce contexte, il semble difficile d'envisager que les réponses aux grands enjeux métropolitains puissent se construire uniquement par la multiplication des initiatives et des projets locaux.

Ainsi, la convergence possible entre IMGP et Grand Paris Express dépasse largement les questions de la coïncidence des localisations autour des gares et de la gestion des concurrences éventuelles entre secteurs de projet ; elle engage la capacité des acteurs publics à mettre en cohérence l'ensemble des projets attachés au chantier du Grand Paris, marqué par des interdépendances fonctionnelles toujours plus grandes. Elle impose qu'une nouvelle gouvernance des systèmes territoriaux soit mise de toute urgence à l'agenda politique métropolitain.

Bibliographie

- Béhar, D. 2017. « Les effets territoriaux du métro du Grand Paris », *Cahiers de la chaire Immobilier et développement durable*, n° 5, Paris : Essec.
- DATAR. 2002. *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, Paris : La Documentation française.
- Delpirou, A. et Nessi, H. 2009. « Les politiques de “développement urbain durable” face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme », *Flux*, n° 75, p. 69-79. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-flux1-2009-1-page-69.htm.
- Gallez, C. et Thébert, M. 2013. *Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport ?*, Rapport final de convention du projet de recherche OREVADD, MEEDDTL-SETRA-CSTB-INRETS-LCPC. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00960183>.
- Jouve, B. et Lefèvre, C. 2004. *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris : Elsevier Masson.
- Lefèvre, C. 2017. *Paris, Métropole introuvable*, Paris : Presses universitaires de France.

⁸ Voir la récente journée scientifique consacrée à « l'alliance des territoires » : www.sciencespo-rennes.fr/files/sciencepo/media/Recherche/Programme_Alliance%20des%20territoires_IEPRennes.VersionFinale18.10.2017.pdf.

Daniel Béhar est professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil Val-de-Marne) et consultant à la coopérative Acadie.

Aurélien Delpirou est maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil Val-de-Marne) et chercheur au sein du laboratoire Lab'Urba (université Paris-Est). Ses travaux portent sur la territorialisation des politiques de mobilité urbaine durable en Europe. Il a récemment publié l'*Atlas historique de Rome* (2013, Paris : Autrement).

Pour citer cet article :

Daniel Béhar & Aurélien Delpirou, « Des projets sans boussole ? Quelle place pour « Inventons la Métropole » dans le chantier du Grand Paris ? », *Métropolitiques*, 7 mai 2018.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Des-projets-sans-boussole-Quelle-place-pour-Inventons-la-Metropole-dans-le.html>.