

## Vers un urbanisme de projet métropolitain ?

### L'exemple de Paris Nord-Est

Fabien Cante

*À l'interface entre Paris et les communes de la petite couronne, le projet Paris Nord-Est a permis de mettre en œuvre des collaborations interterritoriales inédites. L'analyse de ses fondements et de ses modalités montre la manière dont l'urbanisme parisien a été investi de nouvelles missions et de nouveaux horizons, ainsi que les limites politiques et opérationnelles à sa réalisation.*

Le secteur de projet Paris Nord-Est (PNE) offre un prisme intéressant au travers duquel examiner certaines des dynamiques récentes de la construction métropolitaine francilienne. Lancé en 2002 dans le cadre du Grand projet de renouvellement urbain<sup>1</sup> (GPRU), PNE entend structurer et organiser un territoire d'action de 600 hectares, des gares du Nord et de l'Est aux lisières de Saint-Denis, d'Aubervilliers et de Pantin. Le projet prévoit, d'ici une quinzaine d'années, la création de neuf « quartiers métropolitains » et l'installation d'environ 15 000 nouveaux habitants (Mairie de Paris 2013). L'enjeu de PNE n'est pas seulement la production de logements sur quelques-unes des dernières emprises constructibles de Paris intra-muros, mais aussi le traitement d'un espace frontalier, vécu historiquement comme une rupture physique et symbolique entre centre et périphérie.

On peut alors se demander dans quelle mesure les propositions de PNE font écho aux mutations spatiales et politiques que le projet est censé cristalliser. L'état des lieux qui suit<sup>2</sup> permet d'illustrer non seulement la manière dont les démarches d'urbanisme ont été investies de nouvelles missions et de nouveaux horizons par la ville de Paris – ce que certains appellent le « faire métropole » (Béhar 2011) –, mais aussi les obstacles politiques et opérationnels à leur réalisation.

### Un projet à « l'interface »

Avant 2008, la dimension métropolitaine du projet PNE se lit essentiellement dans les études de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), pour qui le GPRU doit être l'occasion de revisiter la

<sup>1</sup> Le GPRU est un contrat passé en 2002 entre la ville de Paris, l'État et d'autres partenaires dans le but de rénover onze quartiers de la « couronne » parisienne. À travers une large panoplie d'interventions sociales et spatiales, l'objectif est de rattacher ces zones périphériques à la ville et d'améliorer la qualité de vie de leurs habitants.

<sup>2</sup> Cet article est le fruit d'une recherche effectuée pour un mémoire de fin d'études, dans le cadre du MSc Urban Studies à University College London. Il repose sur une analyse de documents d'urbanisme et sur douze entretiens. Ont été interviewés : deux membres de la Délégation à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales (DPMC, mairie de Paris) ; la chef de projet de Paris Nord-Est (direction de l'urbanisme, mairie de Paris) ; une urbaniste de l'agence François Leclercq ; un architecte de l'AUC, Djamel Klouche ; un membre de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) ; le responsable de la Délégation à la politique de la ville et à l'intégration (DPVI) pour le secteur Paris Nord-Est ; un chargé de projet à la SEMAVIP (aménageur) ; l'adjoint à l'urbanisme de la mairie du 18<sup>e</sup> arrondissement ; une journaliste de *Libération* spécialisée dans les questions politiques et urbaines franciliennes ; le directeur de l'Association pour le suivi de l'aménagement de Paris Nord-Est (ASA PNE 18) ; et le chargé de projet pour le secteur de la Plaine au sein du service aménagement urbain de Plaine Commune.

frontière de Paris en termes « d'interface » avec la première couronne (APUR 2001a, 2001b, 2004). Cette notion indéfinie est graduellement formalisée pour exprimer les enjeux métropolitains du projet. On peut ainsi lire dans le dernier *Plan guide* pour PNE : « alors qu'en 2003 le secteur de Paris Nord-Est peine à sortir d'un positionnement en limite de la ville, il est apparu au fil des années comme une véritable interface d'échange intercommunal<sup>3</sup> » (Agence François Leclercq 2013, p. 7).

La notion d'interface renvoie à trois dimensions du projet urbain. Elle évoque d'abord un travail conceptuel : l'interface incarne la volonté d'estomper l'étanchéité des frontières pour laisser poindre un imaginaire spatial « relationnel » (Graham et Healey 1999 ; Massey 2004), c'est-à-dire une réflexion axée sur les échanges, les réseaux et les interactions entre les territoires – plutôt que sur leurs caractéristiques intrinsèques (Offner 2006). À un niveau plus concret, l'interface désigne des espaces dont l'aménagement pose des difficultés particulières. Il s'agit de composer avec de fortes discontinuités produites par les infrastructures (périphérique, boulevard des Maréchaux, voies ferrées, zones industrielles), qui matérialisaient jusqu'alors la limite des territoires administratifs. Ces espaces sont désormais appréhendés sous l'angle d'une condition partagée par Paris et ses voisins : un état de marginalité spatiale et sociale qu'il faut résorber, mais aussi une dimension « transitionnelle<sup>4</sup> » et un potentiel stratégique qu'il convient de révéler à travers une intervention concertée.

Enfin et surtout, l'interface appelle une dimension politique. Qualifier la frontière entre Paris et sa banlieue d'interface, c'est inviter deux territoires longtemps antagonistes (Ronai 2004 ; Fourcaut *et al.* 2007) au dialogue. Le positionnement de PNE à l'interface – notamment avec l'intercommunalité de Plaine Commune, elle aussi engagée dans une vaste opération de renouvellement urbain dans le sud de la Plaine de France (Lecroart 2009) – offre ainsi l'occasion aux acteurs parisiens d'établir des partenariats inédits avec les communes riveraines. La nature coopérative et « réticulaire » du projet urbain (Pinson 2009) prend ici une signification géopolitique : la collaboration entre Paris et Plaine Commune est identifiée par l'ensemble des acteurs interviewés comme une contribution majeure aux dynamiques émergentes de coopération métropolitaine. Elle est d'autant plus significative que, jusqu'aux récentes propositions pour la Métropole du Grand Paris, Paris et Plaine Commune envisageaient la métropole institutionnelle comme le renforcement de cette coopération entre territoires intercommunaux (Gilli 2010).

### **Trois principes de la collaboration : cohérence, complémentarité, continuité**

Les membres de l'administration parisienne présents au début du projet<sup>5</sup> rappellent que les premiers pas (2002-2007) de la collaboration ont été hésitants et emprunts de méfiance. Cependant, le contact avec Plaine Commune a été établi assez tôt, encouragé par la nécessité de faire « front commun » face aux grands propriétaires fonciers – privés, comme Icade (Magasins généraux), ou publics, comme l'État et RFF/SNCF – ainsi que par l'inscription éphémère de PNE dans la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012.

Au fur et à mesure que le projet a avancé et que le débat sur la métropole a gagné en ampleur, la coopération s'est axée autour d'impératifs plus spécifiques, que l'on peut regrouper en trois

<sup>3</sup> En gras dans le texte. L'agence François Leclercq a remporté en 2004 le concours d'étude de définition pour Paris Nord-Est ; son contrat a été renouvelé en juillet 2013. Le premier chapitre du nouveau *Plan guide* s'intitule « Paris Nord Est Métropole », indiquant l'importance prise par la réflexion métropolitaine au sein du projet.

<sup>4</sup> PNE recoupe le périmètre de deux quartiers CUCS (contrat urbain et de cohésion sociale, politique de la ville), dans les 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> arrondissements, indiquant une importante problématique sociale. Mais le projet jouxte également les espaces en cours de gentrification du nord-est parisien et le pôle tertiaire de la Plaine de France. Il fait, par ailleurs, partie d'un « corridor stratégique » de développement économique allant du centre de Paris aux pôles du carrefour Pleyel, du Bourget et de Roissy. Cette situation démultiplie les enjeux du projet en termes de programmation et d'impact socio-spatial. Pour une « anatomie » très complète d'un espace transitionnel et de ses complexités géopolitiques, voir notamment Appert et Drozd (2010).

<sup>5</sup> Il s'agit notamment de membres de la Délégation à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales (DPMC) et de la direction de l'urbanisme.

catégories. En premier lieu, les discussions ont concerné la mise en cohérence de PNE avec les projets urbains de Plaine Commune. Ainsi, lorsque Paris envisage la construction d'un centre de traitement des déchets ménagers à la porte de la Chapelle, dans le prolongement de l'avenue Wilson en cours de réaménagement, un dialogue est organisé afin de réduire l'impact paysager d'un tel équipement.

En deuxième lieu, certains acteurs importants du projet<sup>6</sup> ont proposé l'idée de complémentarité entre PNE et les projets alentours. Cet impératif renvoie surtout à la programmation de bureaux, dans l'optique d'éviter les surenchères concurrentielles entre communes<sup>7</sup>. Les discussions à ce sujet semblent avoir été largement informelles et très générales, de l'aveu de responsables parisiens. Mais tout le monde y voit une évolution positive et s'accorde sur le fait qu'il convient aujourd'hui de veiller à l'articulation du projet avec d'autres centralités tertiaires plus dynamiques (dont le « pôle Pleyel » à Saint-Denis).

Enfin, la production de nouvelles continuités a été affichée comme l'une des principales contributions du projet à l'émergence d'un « paysage métropolitain ». La quête de continuité s'est matérialisée dans la forme de « l'agrafe urbaine », point de suture physique, paysager et circulaire permettant d'atténuer la coupure du périphérique en améliorant les possibilités de traversée. PNE prévoit ainsi le réaménagement des portes, la construction d'une passerelle piétonnière au niveau de la ZAC Claude Bernard (19<sup>e</sup>) et, de façon plus ambitieuse, la couverture du périphérique sur 220 mètres au niveau de l'ancienne gare des Mines (18<sup>e</sup>), annonçant la constitution d'un « véritable quartier intercommunal » (Mairie de Paris 2009, p. 2).

Ces choix d'aménagement ne vont pas de soi : la couverture du périphérique est complexe<sup>8</sup> et elle est loin d'être la seule modalité d'amélioration des connections entre les deux territoires. Il convient, selon nous, de les interpréter à la lumière de travaux récents dans le champ de l'urbanisme et de l'architecture, qui donnent pour mission à ces disciplines d'accompagner le travail politique de la métropolisation<sup>9</sup> : certaines formes urbaines seraient à même d'incarner la condition métropolitaine, de la matérialiser et de la rendre intelligible aux usagers. Dans le cas de PNE, la couverture du périphérique est bien envisagée comme un chantier dont la dimension symbolique se lit directement à travers la forme physique.

## **La difficile (co-)production des continuités urbaines**

Cependant, la continuité urbaine ne se décrète pas. Elle requiert une véritable dynamique de co-production qui peine à émerger autour de PNE, pour plusieurs raisons. La première tient aux codes régissant la conduite de projet, qui mettent nombre de bâtons administratifs dans les roues d'une collaboration politique plus facilement informelle. La mise en place de marchés de définition communs pour les projets de la gare des Mines et du canal Saint-Denis<sup>10</sup> est ainsi qualifiée de « pas de géant » par un responsable parisien, compte tenu des difficultés procédurales impliquées (à commencer par la nécessité de faire voter l'accord par les organes législatifs de Paris et de Plaine Commune). Mais cette approche atteint ses limites aujourd'hui : il est impossible de réaliser la gare des Mines à travers une ZAC unique et intercommunale. S'il est désormais envisagé de monter deux ZAC côte-à-côte, les outils d'un urbanisme opérationnel intercommunal restent à inventer.

---

<sup>6</sup> Leurs propos assez libres ont été accompagnés d'une demande d'anonymisation.

<sup>7</sup> En construisant plus, ou plus grand, ou plus moderne... saturant de ce fait un marché immobilier déjà incertain.

<sup>8</sup> La différence de niveau entre les deux côtés du périphérique a retardé de plus d'un an les discussions autour du projet, certains acteurs parisiens (dont la mairie du 18<sup>e</sup>) appelant à un décaissement du périphérique de façon à éviter la création d'une pente ascendante en direction de Plaine Commune. Cette idée a finalement été jugée trop coûteuse.

<sup>9</sup> Bien qu'il n'y soit pas directement question de continuité urbaine ; voir, par exemple, Panerai (2009).

<sup>10</sup> Le plus récent d'entre eux, celui de la gare des Mines, date de 2010, juste avant la suppression de la procédure de marché de définition en 2010, en conformité avec le droit européen.

Les barrières politiques ont aussi leur part de responsabilité. Les rencontres entre élus et chefs de direction n'ont visiblement trouvé que peu de prolongements aux niveaux opérationnels. Cela rend la coordination effective des projets presque impossible et explique la frustration des urbanistes conseils (Leclercq, l'AUC), qui déplorent l'absence de mise en place d'une plate-forme d'échange stable et performante<sup>11</sup>. Comme le résume l'un des urbanistes, « les politiques peuvent afficher leur [volonté de travailler en concertation], ils n'en donnent pas les moyens à leurs équipes ». Pour remédier à cette situation, l'APUR a été chargé en 2010-2011 d'organiser une série d'ateliers intercommunaux afin de construire l'ébauche d'un plan stratégique commun (APUR 2011). Si ce document est important, il est encore loin de préciser les modalités concrètes d'une production urbaine harmonisée sur des questions pourtant épineuses de circulations, de gabarits viaires et d'espaces publics.

Enfin, si l'idée de continuité urbaine est attirante d'un point de vue parisien – elle permet la dilatation d'un centre urbain étriqué –, elle peine à séduire Plaine Commune, pour qui la proximité de la Plaine avec Paris suffit pour y attirer des investisseurs et pour qui le véritable enjeu est de faire émerger une nouvelle centralité à part entière, susceptible de desservir le territoire de l'intercommunalité – notamment ses parties septentrionales, plus défavorisées. Les projets urbains de Plaine Commune s'inscrivent donc avant tout dans la perspective chère à son président, Patrick Braouezec, de construire une métropole polycentrique (Braouezec 2011). De fait, la couverture du périphérique permet à Plaine Commune de renforcer l'attractivité du sud d'Aubervilliers et de Saint-Denis à moindres frais (c'est la ville de Paris qui financera la couverture du périphérique), tout en conservant ses priorités d'investissement ailleurs<sup>12</sup>. Sans discuter ces priorités, on peut se demander si Paris sera en mesure de porter seul des objectifs de continuité dont le contenu ne parvient pas à faire consensus.

## **Le « faire métropole », une recherche en cours**

Paris Nord-Est laisse beaucoup de questions en suspens, après avoir réussi à mettre en œuvre une indéniable volonté de dialogue trans-périphérique. Le projet révèle les complexités du « faire métropole » et les difficultés rencontrées par l'urbanisme de projet dans sa tentative de transformer les relations physiques et politiques entre territoires. Les modalités d'un travail de co-production, capable de faire émerger une vision réellement partagée et opérationnelle de la transformation engagée, restent à inventer – ou, à tout le moins, à mieux circonscrire. Il sera intéressant de suivre la manière dont les futures équipes municipales – et futures institutions métropolitaines ? – s'en saisiront dans les prochaines années.

### **Bibliographie**

- Agence François Leclercq, TER Architectes et Mairie de Paris. 2013. *Paris Nord-Est : Plan guide*, Paris : Direction de l'Urbanisme
- Appert, Manuel et Drozd, Martine. 2010. « Conflits d'aménagement aux marges nord-est de la City de Londres », *Hérodote*, n° 137, p. 119-134.
- APUR. 2001a. *Les Seuils de la capitale. Étude de l'interface Paris-petite couronne*, Paris : APUR.

---

<sup>11</sup> À l'été 2013, il était vaguement évoqué la possibilité d'établir une plate-forme d'échange virtuelle (sorte d'intranet partagé par les directions de l'urbanisme de Paris et de Plaine Commune), de manière à faire circuler plans et esquisses plus rapidement et de manière informelle.

<sup>12</sup> L'attitude de Plaine Commune vis-à-vis de la zone d'interface avec Paris peut également être expliquée par le fait qu'une grande partie de cette zone, côté Plaine, est occupée par les Magasins généraux (EMGP), enceinte d'activités commerciales et créatives qui est pour l'instant entièrement gérée par son propriétaire privé (Icade). Côté Paris, l'impératif de continuité se double d'une motivation sociale, le désenclavement de la cité HBM Charles Hermite étant l'un des objectifs majeurs de la mairie du 18<sup>e</sup>.

- APUR. 2001b. *Engager le renouvellement urbain de la couronne de Paris*, Paris : APUR.
- APUR. 2004. *Contribution à l'élaboration d'un guide méthodologique pour les projets d'aménagement des Portes de Paris, parties 1 et 2*, Paris : APUR.
- APUR. 2011. *Ateliers Ville de Paris–Plaine Commune, 2010-2011. Ébauche d'un plan stratégique partagé*, Paris : APUR.
- Béhar, Daniel. 2011. « Grand Paris : Comment faire métropole à l'heure de la mondialisation ? », *Cahiers de la métropole*, n° 1, p. 13-15.
- Braouezec, Patrick. 2011. « De la Gouvernance du Grand Paris », *Métropolitiques*, 11 février. Consulté le 7 novembre 2013, URL : <http://www.metropolitiques.eu/De-la-gouvernance-du-Grand-Paris.html>.
- Fourcaut, Annie, Bellanger, Emmanuel, et Flonneau, Mathieu (dir.). 2007. *Paris–banlieues, conflits et solidarités*, Paris : Créaphis.
- Gilli, Frédéric. 2010. « Paris Métropole est-il un simple objet transitionnel ? », *Quaderni*, vol. 73, n° 3, p. 35-44.
- Graham, Stephen et Healey, Patsy. 1999. « Relational concepts of space and place: issues for planning theory and practice », *European Planning Studies*, vol. 7, n° 5, p. 623-646.
- Lecroart, P. 2009. « The urban regeneration of Plaine Saint-Denis, Paris region, 1985–2020 », in UN Habitat, *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. Consulté le 7 novembre 2013, URL : <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=555&cid=5608>.
- Mairie de Paris. 2009. *Projet de délibération. Objet : Paris Nord-Est – secteur Gare des Mines/Fillettes sur Paris (18<sup>e</sup> arr<sup>t</sup>), Saint-Denis et Aubervilliers*. Consulté le 7 novembre 2013, URL : [http://www.mairie18.paris.fr/mairie18/jsp/site/Portal.jsp?document\\_id=15728&portlet\\_id=3885](http://www.mairie18.paris.fr/mairie18/jsp/site/Portal.jsp?document_id=15728&portlet_id=3885).
- Mairie de Paris. 2013. Site web de Paris Nord-Est. Consulté le 7 novembre 2013, URL : <http://paris-nord-est.paris.fr>.
- Massey, Doreen. 2004. « Geographies of Responsibility », *Geografiska Annaler : Series B*, vol. 86, n° 1, p. 5-18.
- Offner, Jean-Marc. 2006. « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47.
- Panerai, Philippe. 2009. « Grand Paris : la forme en question », *La Vie des idées*, 18 février. Consulté le 7 novembre 2013, URL : <http://www.laviedesidees.fr/Grand-Paris-la-forme-en-question.html>.
- Pinson, Gilles. 2009. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Ronai, Simon. 2004. « Paris et la banlieue : je t'aime, moi non plus », *Hérodote*, vol. 113, n° 2, p. 28-47.

**Fabien Cante** est diplômé de Sciences Po, de l'EHESS et de University College London (UCL), où il a récemment terminé un master en « *urban studies* ». Il est actuellement doctorant à la London School of Economics (LSE), pour un projet sur l'utilisation des médias dans la création d'appartenances locales en milieu urbain.

#### **Pour citer cet article :**

Fabien Cante, « Vers un urbanisme de projet métropolitain ? L'exemple de Paris Nord-Est », *Métropolitiques*, 11 novembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vers-un-urbanisme-de-projet.html>.