



Et si l'ingénierie urbaine se posait plus de questions ?

Antoine Valbon

De sa pratique de l'urbanisme dans les métropoles parisienne et marseillaise, Antoine Valbon tire plusieurs enseignements. Il appelle notamment à une nécessaire évolution de l'ingénierie dans les territoires métropolitains : moins obnubilée par les réponses techniciennes, plus soucieuse des questionnements, plus précise dans l'observation, plus ouverte aux apports des autres disciplines, plus attentive, enfin et surtout, aux habitants des territoires qu'elle prétend gérer.

Dossier : Et si on planifiait autrement ?

Le système de double intercommunalité composé avec la métropole du Grand Paris et les 12 établissements publics territoriaux (EPT), qui sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre, mais similaires aux communautés urbaines pour la plupart des compétences exercées, contribue à renforcer la complexité croissante des structures territoriales, leur potentiel chevauchement ou emboîtement. Cela, incontestablement, entraîne une confusion auprès des bénéficiaires finaux des projets de développement, qu'il s'agisse des habitants comme des entreprises et associations des territoires.

La montée en puissance de la métropole parisienne est intimement liée à la tertiarisation et la financiarisation de notre système économique. Cette évolution conduit à reconfigurer les espaces urbains pour permettre une circulation accrue des capitaux, des marchandises, des données et des personnes. Ces dynamiques ont des répercussions importantes sur la structuration des villes tant au niveau architectural et paysager qu'au niveau de la composition sociodémographique de ces espaces, de la répartition des populations et de la répartition des activités économiques.

Les lois MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) sont venues accompagner sur le plan institutionnel ces dynamiques socio-économiques – mais dans la précipitation, la confusion, et très souvent sans aucune adhésion. C'est dans ce cadre que se

constitue notre EPT, le Grand-Orly Seine Bièvre¹, le plus grand territoire de la métropole parisienne. Celui-ci est constitué de 24 communes. 700 000 habitants y vivent. 300 000 salariés y travaillent. Il s’y construit près de 4 000 logements par an. De grands groupes productifs y côtoient des milliers de PME.

1. La gouvernance : partageons-nous les problèmes ou les solutions ?

La métropolisation et la modernité semblent conduire mécaniquement un ordre social inégalitaire et aux formes les plus concentrées et centralisées d’organisation des espaces. Aucune réflexion à cette échelle n’est en cours pour savoir comment faire pour éviter la concurrence entre territoires qui finalement dessert l’ensemble de l’espace métropolitain, quelles actions mettre en œuvre pour endiguer la crise du logement et rééquilibrer l’ouest et l’est parisiens.

Dans le seul territoire Grand-Orly Seine Bièvre, des antagonismes rudes existent, comme ceux qui opposent les villes exposées aux nuisances sonores de l’aéroport et celles qui bénéficient des retombées économiques. Dans ce schéma, démontrer la valeur ajoutée de l’intercommunalité devient une gageure. Dès lors, le débat qui a opposé à l’échelle métropolitaine les élus entre une métropole « coopérative de villes » et une « métropole intégratrice » prend un relief particulier.

Comment faire travailler 24 communes, issues de 4 EPCI et des communes qui n’étaient pas en EPCI, qui n’avaient pas défini d’avenir commun ? Comment créer du collectif avec des villes aux histoires politiques contrastées, aux démographies et aux sociologies diverses, aux paysages contrastés, de la périphérie parisienne aux lacs de l’Essonne ?

Le défi est de taille sur un territoire dense comme le nôtre avec des institutions fortes. Ce territoire fait l’objet de trois contrats de développement (Vallée scientifique de la Bièvre, Les Ardoines, le Grand-Orly). Un contrat d’intérêt national a déjà été signé (Campus santé) et un autre est en cours (Les Ardoines). Une opération d’intérêt national y est pilotée par un établissement public d’aménagement (celui d’Orly–Rungis–Seine Amont, EPA ORSA). La plupart des villes possèdent des ingénieries urbaines intégrées. L’EPT lui-même possède un pôle stratégie composé de 150 fonctionnaires, presque tous cadres A de la fonction publique territoriale. Mais nos approches sont par nature territorialisées. Et elles sont, de fait, adossées à autant de gouvernances que de communes composant notre EPT.

¹ Fondé en janvier 2016 avec l’ensemble des établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris, il est le plus vaste de la métropole (après Paris). Il rassemble 670 000 habitants et 24 communes (dans le Val-de-Marne : Ablon-sur-Seine, Arcueil, Cachan, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Fresnes, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Le Kremlin-Bicêtre, L’Haÿ-les-Roses, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villejuif, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Vitry-sur-Seine ; dans l’Essonne : Athis-Mons, Morangis, Paray-Vieille-Poste, Savigny-sur-Orge, Viry-Châtillon, Juvisy-sur-Orge).

Le parti pris de nos élus est « la coopérative de villes » : une intercommunalité qui respecte les intentions et les projets municipaux et qui ne fonctionne pas comme une structure supra-communale. Cette vision de la gouvernance, qui implique des lieux de décision et de partage dédiés (séminaires, conférence des maires, collectif des DGS [directeurs généraux des services]...) va avoir des implications directes sur l'ingénierie urbaine dont nous avons besoin.

2. L'observation : mieux connaître nos territoires pour mieux agir à la bonne échelle

Est-il possible avec les outils existants, sans créer de nouveaux outils d'urbanisme, de proposer une vision globale du territoire et de ses enjeux ?

Notre territoire a pris le parti de s'appuyer sur les lieux de connaissance et d'observation existants dans l'espace métropolitain, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU-ÎdF). Ce choix s'inscrit dans la dynamique de ces deux agences à la fois pour construire le socle commun de connaissances, faire réfléchir à une nouvelle échelle, dépasser les limites communales, comprendre notre appartenance à système plus large.

Cet enjeu de co-construction des programmes des agences entre ville-centre et périphérie se pose partout avec autant d'acuité. Il y a nécessité de croiser les expertises, partager les comparaisons internationales. Six mois après la création de l'EPT, nous avons pu, avec les deux agences, produire un « portrait du territoire ». Une appropriation à l'échelle du territoire est en marche. Nous entrons dans une nouvelle phase où nous pouvons imaginer écrire un avenir partagé. Cette phase d'appropriation que nous avons menée sur le premier semestre 2016 induit deux évolutions majeures.

La première concerne l'évolution même des agences et services techniques. Les acteurs sont multiples. Services municipaux, syndicats d'économie mixte (SEM), établissements publics fonciers, établissement public d'aménagement, et, bien sûr, agences d'urbanisme. Une mutualisation est indispensable. L'agrégation de toutes nos compétences est une urgence. En 2015, l'APUR avait ouvert son conseil d'administration (CA) aux collectivités de la banlieue. Une première ! Et c'est sans hésiter que notre EPCI, avec d'autres, a rejoint son CA. Au travers d'un outil majeur pour dessiner l'avenir des territoires, Paris et sa banlieue ne se tourne pas le dos, mais définissent ensemble le programme de travail de l'agence : comment construire la ville sur un territoire impacté par des risques majeurs, risques industriels, inondabilité avec la vallée de la Seine, enjeux de dépollution de la quasi-totalité des grandes zones d'aménagement concerté (ZAC) ? Comment un territoire servant qui a permis le développement de la capitale (grands services

urbains, cimetières, carrières...) peut-il aujourd'hui devenir le lieu où se construit l'avenir de la métropole ?

La seconde évolution concerne les outils réglementaires. Il s'agit d'adapter les procédures d'élaboration, d'approbation, d'évaluation, de modification et de révision des documents d'urbanisme aux nouveaux enjeux auxquels nous sommes confrontés aux enjeux et échelles métropolitaines.

Les modifications intervenues ces dernières années portent principalement sur les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Les PLU relèvent maintenant de la compétence des territoires, mais l'outil n'est pas adapté. Certes, le PLU est un outil stratégique, mais il reste normatif et son échelle de pertinence est avant tout communale. Nous n'avons pas vocation en zone dense à définir les stratégies municipales parcelle par parcelle. En revanche, des sujets majeurs sont incontestablement à appréhender à notre échelle territoriale : la Seine et son aménagement, les lisières, les délaissés aux franges des communes, les activités productives, la recherche, les risques et l'environnement, la logistique urbaine (l'utilisation fret du tramway pour relier le marché d'intérêt national de Rungis et la capitale est, par exemple, un enjeu majeur pour les décennies à venir)... Pour toutes ces questions qui concernent le projet du territoire dans son ensemble, le projet d'aménagement et du développement durable (PADD) pourrait être pertinent, mais ses conditions d'élaboration et les liens trop étroits avec la phase réglementaire du PLU le conduisent trop souvent à n'être qu'un débat technique.

Ainsi, lors de l'élaboration du projet de territoire de Seine Amont, un des EPCI constitutifs de notre EPT, des débats passionnants se sont tenus entre élus, acteurs sociaux et économiques, sur la ville dense et complète, et sur la cohabitation entre activités économiques et habitat. Mais ils se sont traduits inexorablement par un débat de zonage qui n'était pas à la hauteur de l'enjeu posé.

Il est nécessaire, pour que la nouvelle échelle territoriale soit pertinente, de passer d'outils réglementaires qui sont encore trop axés planification, à des outils qui pensent en mode projet. Cela a deux conséquences majeures sur nos pratiques.

3. Interdisciplinarité et ouverture

Le monde est devenu totalement interdisciplinaire. L'évolution des sciences et des techniques, des connaissances dans tous les domaines, ont contraint les savoirs à être de plus en plus spécialisés. Mais, paradoxalement, on constate que ces mêmes évolutions rendent les disciplines totalement interdépendantes. Les universités l'ont depuis quelques années intégrées. Elles préparent de plus en

plus à des diplômés où l'ingénieur suit des cours de philosophie, et le linguiste des cours de mathématiques. Les grands groupes industriels l'ont également intégré. Nous devons, nous aussi, penser les territoires en croisant toutes les disciplines. Or, nos métiers sont encore trop cloisonnés. L'aménagement pour être projet, ne doit pas être uniquement une affaire d'urbanistes et d'architectes. Il doit tout autant faire intervenir des anthropologues, des sociologues, des philosophes, des ethnologues, et aussi des économistes, des biologistes, des mathématiciens.

Lors de l'élaboration du projet de territoire de Seine Amont, nous avons imaginé qu'un historien puisse coordonner les études préalables au PADD. Cela nous apparaissait comme une nécessité dans un territoire marqué par son histoire industrielle et l'attachement de ses élus à dessiner l'avenir en intégrant l'activité productive dans toute évolution urbaine. Nous n'avons malheureusement pas trouvé. Il y a là, je crois, un sujet de réflexion pour les agences d'urbanisme.

Penser « projet », c'est aussi penser au service de quoi et de qui le projet doit se construire, pas seulement « comment » et « quoi » mettre dedans...

4. Placer le projet au service des citoyens

On parle régulièrement de la question du projet « négocié », que ce soit entre élus sur l'échelle territoriale, avec les opérateurs, les investisseurs, les utilisateurs sur l'opérationnalité efficiente et avec les habitants sur l'acceptabilité de la transformation de leur environnement.

L'ingénierie territoriale doit développer sa capacité d'assurer la chaîne des différentes étapes de négociation sur la base de scénarios travaillés avec les agences, les bureaux d'études, les SEM... Mais nous ne sortirons pas des silos et de la pensée technique sans la participation des habitants. Le lien avec les citoyens, les usagers, les salariés est la plus importante et la moins bien assurée. Cet aspect, trop souvent incompatible avec le resserrement des moyens humains internes aux organisations, est le plus souvent abandonné à la bonne volonté des porteurs de projets – et l'énergie, comme le temps nécessaires, sont souvent trop complexes à maintenir dans la durée du projet.

Le recours à l'Internet est une illusion de participation du citoyen... Les maisons du projet ? Mais quel investissement possible sur ces lieux de médiation, tant les contraintes budgétaires sont resserrées et tant leur conception les réduit le plus souvent au simple lieu d'information... Les enquêtes et débats publics ? Ils interviennent le plus souvent bien trop tard dans la conception des projets et ne portent souvent que sur les considérations techniques ou opérationnelles des projets...

Les citoyens doivent pouvoir nous aider plus en amont : leur regard sur le territoire ne peut être simplement réduit à celui d'un expert du local ; ce sont aussi des acteurs politiques qui portent un regard stratégique. Créons des espaces d'échanges, des lieux de débats ouverts où ils pourront s'exprimer : les représentations qu'ils se font de leur territoire et son avenir nourriront notre travail ! Ouvrons des *fab labs* qui soient de véritables démonstrateurs du fait urbain où on confie aux habitants le soin de faire la ville eux-mêmes... Cela suppose d'admettre que le projet soit en évolution constante, qu'il soit réversible et que sa construction soit intrinsèquement en perpétuel mouvement.

Peter Sloterdijk nous dit : « Nous commençons à voir les temps modernes, dans leur ensemble, comme une époque dans laquelle des choses monstrueuses ont été provoquées par des acteurs humains, entrepreneurs, techniciens, artistes et consommateurs. »² Soyons attentif à ne pas répéter ces « monstruosité » : prenons le temps d'échanger, entre voisins, entre collègues, avec nos concitoyens, prenons le temps de confronter nos certitudes avec des regards différents et d'interroger nos pratiques à l'aune de points de vue non techniques. Non seulement nos villes se construiront plus vite, car elles seront moins contestées, mais elles se construiront mieux et il se pourrait même que notre métier y gagne en intérêt !

Antoine Valbon est directeur général de l'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre.

Pour citer cet article :

Antoine Valbon, « Et si l'ingénierie urbaine se posait plus de questions ? », *Métropolitiques*, 20 mars 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Et-si-l-ingenierie-urbaine-se.html>.

² Peter Sloterdijk. 2000. *L'Heure du crime et le temps de l'œuvre d'art*, Paris : Calmann-Lévy, coll. « Petite Bibliothèque des idées ».