

ÉCOLE D'URBANISME DE PARIS

www.eap.fr

8^{ème} édition des

JOURNEES GRAND PARIS

Compte-rendu

Peut-on mettre le Grand Paris en plans?

Planification et métropole

19 & 20 janvier 2017

*Amphithéâtre du bâtiment Bienvenüe
Cité Descartes*



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

 Ile de France

Présentation de la 8^{ème} édition des **JOURNEES GRAND PARIS**

Compte-rendu

Cette édition des Journées Grand Paris était consacrée à la question de la planification dans le contexte métropolitain.

Comme lors des précédentes éditions, les Journées du Grand Paris sont une occasion pour les chercheurs, les étudiants et les professionnels du champ de l'urbanisme de questionner l'actualité de la construction de la métropole parisienne.

Suite à la recomposition du paysage institutionnel en France, les enjeux qui s'annoncent en 2017 concernent, du point de vue national, l'adoption de nouveaux outils de planification visant à renforcer les échelons régionaux et intercommunaux – avec la mise en place du Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) d'une part, des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux (PLUI) d'autre part.

La métropole parisienne n'est pas en reste puisque la Métropole du Grand Paris (MGP) devrait également engager l'élaboration de divers documents de planification, notamment du Schéma de Cohérence Territoriale métropolitain (SCOT), du Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement (PMHH) et du Plan Climat Air-Energie Métropolitain (PCAEM).

Le débat porte sur la planification spatiale et sectorielle, et interroge son statut d'outil pour mettre en œuvre la métropole. **La planification est-elle en capacité de gérer la complexité et l'incertitude qui qualifient aujourd'hui les processus de gestion des villes ? La planification, qui date des années 1970, est-elle un instrument pertinent pour fabriquer l'action collective au 21^e siècle et pour construire la métropole de demain ?**

Afin de questionner les principes fondamentaux de la planification, les journées s'organisent autour de grands questionnements thématiques illustrés à travers des applications par champs sectoriels. Il s'agit :

- D'interroger la pertinence de la vision à long terme de la planification dans un contexte incertain et évolutif, au travers la question des transports ;
- De questionner la multiplication des documents de planification et leur capacité à orienter l'action, en s'intéressant à la planification de l'habitat ;
- D'aborder le sujet de la règle et son intérêt pour mobiliser les différents acteurs, notamment la société civile, en se concentrant sur la planification de l'environnement ;
- Et enfin d'appréhender la planification non pas dans son enjeu d'organisation mais dans son potentiel apport dans la fabrication d'une représentation territoriale de la métropole.

Si l'on considère que l'expérience du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) de 2008 offre un exemple de tentative de reformulation des codes de la planification, la discussion permet dès lors d'explorer deux hypothèses divergentes : **assiste-t-on à la fin ou à un renouveau de la planification ?**

Compte-rendu rédigé par Priscillia Jorge, étudiante à l'EUP

Pour s'inscrire à l'édition 2018 - 9^{ème} édition :

Inscription gratuite mais obligatoire via le lien d'inscription en ligne sur le site <http://www.eup.fr>

Une question ?



École d'Urbanisme de Paris

Cité Descartes
bâtiment Bienvenüe - plot A
14-20, bld Newton - Champs sur Marne
77454 Marne la Vallée cedex 2
RER A - Noisy-Champs



SESSION 1 : Le long terme a-t-il encore du sens ? Illustration : La planification dans le domaine de l'habitat

Daniel Béhar (EUP), Laurent Coudroy de Lille (EUP), Francis Beaucire (Université Paris I)

Introduction :

Dans un contexte en constante et rapide évolution, les documents de planification, qui s'élaborent traditionnellement autour d'une projection à long terme, un objectif à atteindre à un horizon de plusieurs décennies et une vision finie du territoire, ont-ils toujours du sens ?

Abordée par l'angle des transports, dont les projets apparaissent comme particulièrement longs dans leur réalisation et s'inscrivant durablement dans la structure urbaine, la question offre une réflexion sur la capacité d'adaptation de la planification aux mutations urbaines contemporaines. Cette entrée permet par ailleurs de mettre en regard l'actualité marquée par la réalisation du réseau du Grand Paris Express, projet-phare de la construction de la métropole. Face à l'immédiateté des processus de transformation des mobilités, ce projet, dont l'objectif est de doubler le réseau en moins de 15 ans en enclenchant les transformations avant que ne soit achevée l'infrastructure de transport, semble mettre au défi l'évidence entre temps long et infrastructures de transport. L'adoption d'un regard rétrospectif permet alors d'observer la manière dont la planification des transports en Ile-de-France s'inscrit dans les temporalités urbaines.

Comment la planification des infrastructures de transport influence-t-elle le développement urbain et comment le développement urbain influence-t-il la planification des infrastructures de transports dans la durée ?

Si le plan Prost apparaît souvent comme le parent pauvre de la planification de la région parisienne, **Laurent Coudroy de Lille** invite à observer son histoire et ses répercussions afin d'inscrire la planification métropolitaine dans des durées temporelles plus vastes. Sous l'appellation de plan pour la référence à la cartographie plus qu'à la planification qui n'en est encore qu'à ses débuts, il offrait pour la première fois une vision de la région parisienne avec un périmètre qui s'étendait jusqu'à 35 km autour de Paris. Poursuivant l'objectif de contenir l'étalement urbain, le plan Prost a non seulement établi l'appellation Grand Paris qui s'est depuis banalisée, mais également la préfiguration du système autoroutier francilien et la protection des espaces verts régionaux, et enfin le principe du zoning qui est devenue l'une des méthodes privilégiées de la planification. Ayant fait l'objet de différentes enquêtes publiques pour son élaboration, il a ensuite été plusieurs fois modifié pour s'adapter aux impératifs dictés par la conjoncture de l'histoire, et pour intégrer notamment le dispositif technique de la reconstruction d'après-guerre avec en outre la prise en main de la planification francilienne par l'Etat. Alors qu'il lui est souvent reproché de n'avoir pas été en capacité d'atteindre la vision préalablement établie, il convient de relativiser la critique en tenant compte de la durée dans lequel il s'inscrit. Effectivement en vigueur pendant une trentaine d'années, soit l'équivalent des trois décennies de schémas directeurs qui ont mené à la planification des villes nouvelles avant le SDRIF de 1994, le contexte tant historique que démographique a fortement marqué son évolution. Si certaines de ces questions font écho au débat contemporain sur la construction métro-



politaine, l'observation du plan Prost conduit à évaluer la planification, au-delà de la logique de résultats, en termes de cycles et de capacité de résilience.

Ces deux questions entrent en résonance avec l'histoire des transports dans la planification francilienne que présente **Francis Beaucire**. En dépit des évolutions de la mobilité induite par les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), le réseau reste un élément très prégnant dans l'affectation de l'espace urbain. Pour autant, l'exemple de la petite ceinture – initialement conçue pour le trafic de fret mais accueillant également le transport de voyageurs – et la grande ceinture construite dans les années 1880 – qui permettaient l'articulation de rocade et de radiales ferroviaires – illustre la flexibilité de l'infrastructure ferroviaire, pratiques qui furent totalement oubliées par la suite. En effet, dans les différents schémas directeurs, deux conceptions différentes de la desserte collective ont été développées, l'une à travers la conception d'un réseau massif, lourd et rapide relié au centre, l'autre par la mise en place d'une desserte routière selon des schémas en rocade. Pour autant, l'infrastructure ferroviaire qui s'est développée depuis a principalement réutilisé, pour des raisons économiques, les structures existantes. Dans un compromis entre les différents projets de transport collectif en rocade conçus par la RATP et la SNCF, le Grand Paris Express associe deux échelles de desserte avec un tracé en petite couronne par endroit, plus lointain en d'autres. Il représenterait par ailleurs et pour la seconde fois, après la planification conjointe du Réseau Express Régional, de la francilienne et des villes nouvelles, une tentative de planification parallèle du réseau et du développement urbain. Si les infrastructures routières font récemment preuve d'une large flexibilité en termes d'usages, comme le montrent les projets actuels de transformation de voies rapides, il s'agit alors de réaliser qu'en dépit de la prégnance de leurs tracés, les infrastructures ferroviaires possèdent également un fort potentiel d'adaptabilité. Ce potentiel a déjà été exploité en Ile-de-France avec la mise en œuvre du tram-train sur l'ancienne liaison Aulnay-Bondy, autrefois réseau de fret, ainsi qu'à l'étranger, comme nous le montre l'exemple du tram-train allemand qui est capable d'adapter sa vitesse et de changer d'infrastructure pour s'adapter au contexte traversé. Pour autant, il est nécessaire de rappeler que cette forme d'adaptabilité ne pourra être réellement mise en œuvre qu'à travers la créativité des acteurs de la planification et la valorisation patrimoniale des infrastructures de transport.

Echanges :

Les sujets traités lors des interventions ont conduit à discuter de l'adaptabilité et de la souplesse du schéma prévu pour la réalisation du Grand Paris Express ainsi que de l'association entre planification des réseaux de transport et urbanisation dans sa conception. La synchronie entre le temps long des infrastructures de transport et les temporalités du mandat politique dans lesquelles s'inscrit la planification urbaine ou encore la portée idéologique et fortement politisée du débat et des décisions liés à la construction métropolitaine ont également été soulevées. Enfin, les questions concernant l'articulation entre la réglementation qui dicte la réalisation de projets à court terme et la mise en œuvre d'une vision d'ensemble innovante, la capacité de la planification métropolitaine à mettre en cohérence les différentes échelles tout en fabricant du local ou encore de l'impossibilité de penser actuellement la planification sans tenir compte des lois du marché ont permis de prolonger les questionnements initiaux

SESSION 2 : La planification est-elle vraiment à même d'orienter l'action ? Illustration : La planification dans le domaine de l'habitat

Jean-Claude Driant (EUP), Sandrine Barreiro (directrice du pôle « Planification » - IAU IDF), Anne-Claire Davy (chargée d'études « Habitat » - IAU IDF), Anthony Briant (directeur adjoint - DRIHL), Axel Lecomte (directeur de l'Habitat - Plaine Commune), Jasmine Dozias (chef de projet PLUI - CA Saint-Quentin-en-Yvelines), Danielle Gardrat (directrice « Prospective et Planification » - CA Saint-Quentin-en-Yvelines)



Introduction :

La planification, qui se caractérise aujourd'hui par la multiplication des échelons décisionnels et des documents tant territoriaux que sectoriels, est-elle toujours en mesure de coordonner l'action collective ?

Cette question est illustrée par une réflexion sur la planification de l'habitat, relevant traditionnellement des compétences de la commune et de la région mais également fortement soumis aux logiques du marché. Cela permet de mettre à jour les mécanismes croisés qui président à la construction et à la rénovation de logements et la façon dont ils interviennent dans la construction d'objectifs partagés et la mise en œuvre d'actions effectives. Cet axe d'analyse permet par ailleurs d'éclairer le processus d'élaboration du PMHH, dont l'adoption devrait avoir lieu en 2017. Effectivement la mise en place d'une échelle supplémentaire, avec l'institution de la Métropole du Grand Paris, et les transferts de compétences qui en résultent, réinterroge les prérogatives de chaque échelon administratif et les relations entre les différents documents qui orientent la planification en matière d'habitat. La confrontation des documents de planification de l'habitat aux échelons régionaux et intercommunaux et l'analyse des liens juridiques qui déterminent leurs rapports permet alors de rendre compte de l'organisation de l'action publique dans la mise en place de la planification francilienne de l'habitat. **Comment s'élaborent les politiques de logement et comment se mettent-elles en cohérence ?**

A l'échelle régionale, la thématique du logement est à la fois traitée par le SDRIF, qui sert de document cadre pour la planification globale du territoire, et par le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH). La question du logement a effectivement toujours été un thème majeur dans la planification régionale. Face au constat du retard en termes de logements, le SDRIF adopté en 2013, bien que sa vocation ne soit pas l'habitat, fixe l'objectif de construire 70 000 logements par an et définit des bassins de Territorialisation des Objectifs Logement (TOL). Ces objectifs répondent ainsi à l'ambition de projet spatial de la Région qui est de lier desserte et urbanisation pour limiter les déplacements tout en reliant les zones d'habitat et d'emploi. La loi ne prévoit pas de compatibilité entre le SDRIF et les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), alors que le PMHH devra être compatible avec le SDRIF et prendre en compte le SRHH. Celui-ci est actuellement en cours d'élaboration par le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) qui fait dialoguer les différents acteurs de l'habitat – à savoir l'Etat, la Région, la Métropole du Grand Paris, les professionnels et les associations dans le domaine de l'habitat et les organismes dans le domaine de l'hébergement. Composé de trois volets, participatif, technique, et évaluatif, il est, selon **Sandrine Barreiro et Anne-Claire Davy**, un outil de planification « souple » dépendant de la volonté des acteurs et devrait permettre de mettre en cohérence les différentes politiques de l'habitat, s'il parvient à devenir un outil appropriable par les acteurs.

L'Etat joue un rôle important dans la planification de l'habitat en Ile-de-France sur laquelle il agit au travers de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement. Il possède un rôle institutionnel puisque le Préfet de Région co-préside le CRHH en Ile-de-France, unique région où il est co-présidé. Il participe donc activement à l'élaboration du SRHH et il donne également ses recommandations à la Métropole du Grand Paris (MGP) pour l'élaboration du PMHH et co-préside avec la région la Commission PLH. Il endosse par ailleurs d'autres compétences, comme le financement du logement social par l'intermédiaire du dispositif d'aide à la pierre. Toutefois, **Anthony Briant** rappelle que dans le jeu complexe des acteurs, l'Etat ne peut désormais plus s'imposer et qu'il se repositionne de ce fait comme un rouage avec les collectivités territoriales, le monde privé de la production de logement, les organismes de logement social et le monde associatif, jouant ainsi un rôle d'accompagnateur en organisant des réunions collectives entre les différents acteurs. Par ailleurs, avec la redéfinition du paysage institutionnel et la création de la MGP, le rôle de l'Etat sera probablement redéfini, celle-ci pouvant demander les compétences d'aide à la pierre et de financement.



Dans ce contexte, on observe également la recomposition intercommunale du territoire francilien avec la création de territoires sous la forme d'Établissements Publics Territoriaux (EPT) en première couronne et la création d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) hors du périmètre de la Métropole du Grand Paris en grande couronne, qui se voient confier l'élaboration de PLUI.

Ces transformations ont un impact sur l'organisation institutionnelle des politiques de logement dans les intercommunalités pré-existantes comme Plaine Commune. Ce territoire, qui reste l'un des plus pauvres d'Île-de-France, connaît actuellement une profonde mutation. Alors qu'il accueillera prochainement 7 gares du Grand Paris Express ainsi qu'un pôle tertiaire, il se caractérise par un taux de logement sociaux de 50 % et 19 % de son parc de logements est considéré comme indigne. La question de l'Habitat figure donc au rang des priorités pour les élus de l'intercommunalité, qui souhaitent renforcer les outils de maîtrise pour la production de logements accessibles aux habitants du territoire et favoriser la diversité et les équilibres sociaux. Si les politiques de la ville et de l'habitat sont donc très liées sur ce territoire, le changement de contexte institutionnel aura un impact certain sur l'organisation des politiques de logement, du fait du transfert des compétences de la communauté d'agglomération de Plaine Commune à la MGP. Au vu du caractère composite de la compétence Habitat qui est éclatée, en termes opérationnels, stratégiques et de gestion, entre les différents niveaux administratifs, **Axel Lecomte** insiste donc sur la nécessité de procéder, à cette étape de la redéfinition institutionnelle, à une attribution cohérente des compétences entre les différents organes de gouvernance.

Ces transformations ont également un impact sur la planification de l'habitat en grande couronne, comme à Saint-Quentin-en-Yvelines, ancienne ville nouvelle devenue Communauté d'Agglomération (CA) en 2003, et passée de 7 à 12 communes en 2016 avec la recomposition institutionnelle. La question du logement y dépend à la fois du SDRIF qui fixe les objectifs de construction de logement, du SRHH qui correspond à la déclinaison territoriale des orientations, du Contrat de Développement Territorial (CDT) Paris-Saclay qui définit les secteurs du projet et du PLH intercommunal élaboré par la CA. Également en charge de l'élaboration du Plan Local de Développement (PLD) et du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) ainsi que des PLU des communes membres, la communauté d'agglomération a lancé, en 2013 l'élaboration de son PLUI. Comme l'expliquent **Jasmine Dozias et Danielle Gardrat**, celui-ci a été le résultat d'un long travail de prospective et de concertation. Il va au-delà de la simple question du logement et développe une approche intégrative pour permettre l'évolution du territoire dans son contexte. La pluralité des compétences attribuées à l'intercommunalité a ainsi permis la mise en cohérence de l'ensemble des documents sectoriels et territoriaux interdépendants à l'échelle de la CA.

Echanges :

La session s'est achevée par des échanges concernant l'articulation entre la mise en œuvre d'une réglementation prescriptive et la place qui est laissée à l'initiative pour atteindre des objectifs de développement dans l'élaboration des documents de planification intercommunale. Les sujets de la dimension prospective qu'ils doivent intégrer et aux outils d'évaluation mis en place pour leur suivi, ainsi que la place que prennent les parties prenantes à ces différentes étapes du processus de planification ont également été discutés dans le prolongement des questionnements soulevés par les interventions.

SESSION 3 : Quel intérêt de la société civile pour la planification ? Illustration : La planification dans le domaine de l'environnement

Corinne Larrue (EUP), Christian Thibault (directeur du département « Environnement urbain et rural » - IAU IDF), Daniel Guiraud (vice-président - Métropole du Grand Paris), Livier Vennin (délégué « Grand Paris » - EDF), Luc Blanchard (chargé de mission « Métropole du Grand Paris » - France Nature Environnement Île-de-France), Elsa Sacksick (avocate - cabinet Adden)



Introduction :

Dans quelle mesure la planification, qui passe traditionnellement par la réglementation à travers la mise en place de documents prescriptifs, est-elle en capacité d'inclure les diverses parties prenantes dans les processus d'organisation du territoire ?

L'approche en termes de planification environnementale, qui est un champ à la fois traditionnellement très réglementé et à la fois largement investi par la société civile, offre un regard particulièrement éclairant sur l'articulation et la convergence entre les différents acteurs. La discussion entre, en outre, en résonance avec l'actualité de la Métropole du Grand Paris qui, du fait de sa compétence en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie, procède actuellement à l'élaboration du PCAEM. La confrontation des points de vue complémentaires entre les acteurs qui produisent les documents de planification environnementale et les parties prenantes permet dès lors d'interroger les exercices de planification à l'aune de leur capacité à donner du sens et à coordonner l'action des acteurs métropolitains. **Comment les différents acteurs, dont les actions sont motivées par leurs propres objectifs, participent-ils à la co-production de la planification environnementale ?**

Selon **Christian Thibault**, si les plans environnementaux ont tendance à se multiplier depuis deux décennies, c'est que la question environnementale n'est pas assez intégrée et que l'environnement est un champ protéiforme qui implique de nombreuses thématiques complémentaires. La compétence en termes d'environnement est en effet encadrée par divers textes thématiques et organisationnels, fondée sur plusieurs codes, éclatée entre différents échelons territoriaux et gérée tant de manière directe qu'indirecte. Ces dernières années, la région et les intercommunalités ont vu leur rôle accroître considérablement en termes de planification environnementale mais les communes conservent un rôle-clé. Si en Île-de-France le périmètre régional apparaît comme particulièrement pertinent, au vu de la difficulté à mener la concertation à cette échelle, la création de la MGP pourrait permettre un espace de rencontre entre échelles régionales et locales. Ce qui n'aboutira que si l'on parvient à capitaliser l'intelligence collective, mutualiser les enjeux et les suivis et améliorer les articulations entre les différents documents en construisant une cohérence entre les échelles.

Dans le cadre de sa compétence dans le secteur environnemental, la MGP développe un certain nombre de projets. Elle est notamment lauréate de l'appel à projets « ville respirable », du programme européen LIFE, et est également responsable de l'élaboration du PCAEM. Composé d'un tronc commun et développé par territoire, celui-ci est élaboré conjointement entre un comité de pilotage composé d'élus, d'un comité technique, d'un comité d'experts et des Agences Locales Energies Climat (ALEC) mais il fait aussi l'objet de conférences citoyennes dans chacun des territoires pour inclure la société civile. Selon **Daniel Guiraud**, si le débat public peut porter ses fruits dans la mise en place de ce plan qui n'aurait qu'une valeur indicative, il reste toutefois nécessaire de réaliser des choix politiques forts pour régler les importants problèmes sanitaires de la métropole.

La construction d'objectifs partagés passera ainsi par la prise en compte des intérêts parfois divergents des différentes parties prenantes dans la construction. Les opérateurs d'énergie notamment représentent un acteur important dans la planification environnementale. Dans le contexte actuel, **Livier Vennin** met en avant la difficile articulation qui s'opère pour EDF du fait du conflit d'échelle entre le niveau national et celui de la concession, la part d'impensé dans l'évolution des comportements énergétiques, la confrontation entre la fonction de service public et les méta-enjeux environnementaux, ainsi que les problèmes de financement des stratégies objectives à long terme. Ainsi le Schéma Directeur de coordination des réseaux d'énergie métropolitains prévu par la loi NOTRe apparaît intéressant comme cheville mais compliqué dans sa gestation.

Le secteur associatif est également un acteur déterminant du secteur environnemental. Si **Luc Blanchard** pointe les risques que représente la mise en place de la MGP en ajoutant une couche au mille-feuille institutionnel, elle pourrait néanmoins permettre de mettre en œuvre un projet de territoire qui s'affranchit



des limites communales. Selon lui les associations en tant que maîtrise d'usage offrent une vision critique et de long terme liée à l'identification des ressources du territoire. Il met en outre en avant la nécessité de mettre en place des pratiques de concertation très en amont des projets afin d'éviter les contentieux.

Pour autant le contentieux peut faire apparaître, comme le soutient **Elsa Sacksick**, une forme de co-production du juge dans les normes environnementales. La planification urbaine se faisant dans un contexte juridique qui s'appuie sur le pouvoir discrétionnaire de l'applicateur et les décisions du juge qui font jurisprudence. Dans les cas recensés où des associations de défense de l'environnement ou des communes attaquaient des actes de planification quant au dispositif d'évaluation environnementale accompagnant le document d'urbanisme, la décision du juge, selon qu'elle impose la nécessité de mettre en place ou de renforcer l'évaluation, peut donc participer de la construction de la planification environnementale. Il faut toutefois noter que les résultats auxquels aboutissent les contentieux dépendent tout autant de la nature du projet en question que de l'approche du juge, qui reste la plupart du temps très concrète et dépassionnée.

Echanges :

Les échanges ont mis en avant la difficulté à prendre en compte les énergies renouvelables dans la planification régionale et les impacts territoriaux du développement des TIC avec la construction notamment de data centers. D'un point de vue plus général, le débat a porté sur le rapport entre la dimension prescriptive et l'incitation à atteindre des objectifs de protection environnementale, ainsi que l'articulation entre le pouvoir unilatéral qui caractérise la planification française et la volonté de développer un urbanisme de projets. Enfin, la capacité d'adaptation des différents acteurs au changement institutionnel a été discutée, questionnant notamment le positionnement des opérateurs entre leur mission de service public et leur participation aux dispositifs publics de production métropolitaine comme la planification ou les appels à projets, et rappelant la nécessité d'impliquer les habitants à la construction métropolitaine pour leur permettre d'adhérer aux changements en cours mais également de se projeter dans l'avenir.

SESSION 4 : La planification, une représentation territoriale ?

Martin Vanier (EUP), Aurélien Delpirou (EUP), Jean-Louis Subileau (urbaniste - Une Fabrique de la Ville), Clément Orillard (EUP)

Introduction :

Si l'on peut donc s'interroger sur la pertinence des outils de la planification pour organiser l'espace urbain contemporain, son intérêt ne résiderait-il pas finalement dans sa capacité à produire les représentations spatiales, à construire le territoire ?

Certains auteurs – tels qu'Alain Touraine, Pierre Rosanvallon, Jean-François Lyotard, Jean Baudrillard – se sont attachés depuis plusieurs décennies à rendre compte de la crise de la représentation qui caractériserait l'époque actuelle. Partant de l'idée qu'il est impossible de parler de planification sans traiter de la représentation, on pourrait dès lors se demander si la crise des représentations ne coïnciderait pas également avec une crise de la planification. Dans le contexte de la construction métropolitaine, le sujet tend à poser de plus en plus question et nombreux sont ceux qui considèrent que l'un des enjeux principaux de l'institution de la Métropole du Grand Paris réside dans la production d'une image cohérente de ce territoire hétérogène et contrasté. L'élaboration du SCOT métropolitain entamée cette année pourrait dès lors être l'occasion de construire une vision partagée du Grand Paris. Dans différents contextes spatiaux et temporels, tant du point de vue de la planification que du projet urbain, la façon dont l'objet plan est à la fois communiqué et appréhendé, joue un rôle important dans la consolidation des représentations territoriales. **Dans quelle mesure le plan participe-t-il à la construction d'une représentation mentale des territoires planifiés ?**



En Italie, pays qui présente un héritage très ancien en termes de représentation graphique et de planification, le plan d'urbanisme joue, selon **Aurélien Delpirou**, un rôle essentiel mais cependant paradoxal dans la fabrication de la ville. Les Piani Regolatori italiens sont considérés comme des instruments hégémoniques, traduisant la confiance absolue dans les documents d'urbanisme qui cristallisent l'ensemble des volontés politiques sur le territoire. Caractérisés par leur grande longévité, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre, du fait notamment de leur durée de validité indéterminée, ils s'avèrent parfois très datés et particulièrement difficiles à faire évoluer. Le développement informel étant très répandu en Italie, les plans d'urbanisme sont donc très souvent en décalage avec l'évolution du territoire, dans un contexte de décentralisation plus poussé qu'en France, dans lequel les plans se déclinent à tous les niveaux – Piano Territoriale Regionale à l'échelle de la Région, Piano Strategico à l'échelle métropolitaine, Piano Regolatore à l'échelle de la commune. Cet état de fait conduit à s'interroger sur les liens entre tous ces plans emboîtés et sur leur fonction, surtout lorsque ceux-ci apparaissent totalement vidés de leur contenu par la primauté qui est donnée aux projets urbains au détriment de la planification.

Jean-Louis Subileau pointe quant à lui la nécessité de représenter le projet stratégique territorial à la bonne échelle. Selon lui, les représentations, qu'il s'agisse de documents de planification ou de plans de projets urbains, permettent de comprendre le territoire, de concevoir et de débattre, de permettre les arbitrages politiques, d'aider à la concertation et à la co-construction, de faire respecter les orientations et de respecter les projets. Dans le cadre de la construction métropolitaine, la multitude de représentations issues de la Consultation Internationale et des nombreux appels à projets apparaissent jusqu'à présent comme les seuls plans de la métropole. Projets fictifs ou pure stratégie de communication, ils ne sont pas suffisants pour construire une image partagée du territoire métropolitain. Un grand chantier attend donc toujours le Grand Paris, celui d'élaborer et de représenter un projet stratégique à l'échelle métropolitaine.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (SDAURP) de 1965 offre un exemple particulièrement éclairant de la manière dont la communication du plan peut être utilisée de manière stratégique mais également de la façon dont elle peut se retourner contre celui qui était à l'œuvre, dans le cas présent Paul Delouvrier. **Clément Orillard** explique comment celui-ci s'est effectivement imposé comme figure importante à la tête du District de Paris et a par la suite tenté d'imposer sa vision de la région en lançant la production du SDAURP de 1965, schéma sans valeur légale, en s'affranchissant du processus légal de planification, et ce grâce à une stratégie de communication particulièrement élaborée. L'idée était de communiquer auprès du public le plus large, au travers de la publication d'une version poche à la Documentation Française, et d'articles dans la presse généralisée, tant et si bien que la communication a fini par totalement échapper au contrôle du District, avec notamment la publication en 1967 de divers numéros spéciaux de Paris Match qui réinterprétaient en profondeur le projet de développement en déformant et en simplifiant le contenu du plan. Il est en effet particulièrement intéressant de constater que les représentations futuristes produites dans ce contexte sont probablement celles qui ont été les plus marquantes, et que ce qui a fait image n'est donc pas ce qui a été produit par l'appareil de planification auquel les images ont totalement échappé.

Echanges :

La session a soulevé de nombreuses interrogations sur le potentiel du plan comme outil de concertation ou son caractère réducteur au regard des enjeux socio-économiques de la planification, sur la difficulté à représenter le territoire de la grande échelle et sur les différents registres de communication qui peuvent être adoptés dans la construction territoriale. Elle a en outre permis de discuter tant du rapport qui s'établit entre la prise en compte du passé et la projection dans l'avenir dans la planification en fonction du contexte historique que du rapport entre la valeur légale de la planification et les formes de représentation produites. Ces échanges ont ainsi permis de s'interroger sur la correspondance entre les dimensions communicationnelle et politique de la crise des représentations.

