

RÉVÉLER DES TERRITOIRES DE JEU : RETOUR SUR L'EXPÉRIENCE DES CDT

par **David Malaud** Doctorant en architecture¹

Le lancement du projet du Grand Paris et sa déclinaison locale sous la forme des contrats de développement territorial (CDT) ont renouvelé les pratiques de l'urbanisme en bousculant les rapports entre projet urbain et planification. La nécessité de constituer avant tout des territoires de coopération et d'échanges redéfinit le rôle de l'architecte-urbaniste dans la fabrique métropolitaine.

Huit années se sont écoulées depuis le discours de Nicolas Sarkozy à Roissy en 2007. D'une dynamique locale engagée par Bertrand Delanoë avec la conférence métropolitaine, le Grand Paris devenait une affaire d'État avec un ministre dédié. De ces prémices, tout le monde garde en mémoire les images marquantes présentées lors de la grande exposition de 2009 à la Cité de l'architecture et du patrimoine suite à la consultation internationale « Le grand pari de l'agglomération parisienne ». Des cartes, un changement d'échelle, une tentative de voir la métropole comme un tout dont Paris serait seulement une polarité, un effort de compréhension. Des visions globales qui constituent une toile de fond mythique désormais adoptée par tous les milieux scientifiques, économiques et politiques. Elles fixent dans l'imaginaire

des acteurs franciliens l'évidence d'une condition métropolitaine à partir de laquelle il faut réfléchir. À l'opposé, un autre type d'image très architecturale incarne aujourd'hui le Grand Paris dans l'imaginaire collectif. Ce sont les perspectives des gares, publiées par la Société du Grand Paris qui égrène lentement son long chapelet.

Entre ces pôles extrêmes du grand tout géographique et du fragment architectural, il reste difficile de se faire une idée de ce que le Grand Paris implique réellement. Entre ces deux images, il est une image floue et mouvante faite de périmètres qui, comme sous l'effet d'un kaléidoscope, se décomposent et se recomposent selon qu'ils renvoient à des « clusters », des « pôles économiques », des « bassins de vie », des « CDT » ou des « territoires ». Il ne s'agit pas ici de critiquer ces recadrages incessants, ni de rechercher la formule du bon périmètre, mais plutôt de pointer ce qui est mis en évidence par ces opérations de délimitation : des processus de coopération. On pourrait voir chacun de ces périmètres comme la définition d'un terrain de jeu temporaire, une zone de cristallisation de projets à une échelle permettant de sortir des oppositions traditionnelles entre vision locale et vision globale.

Le propos qui suit s'appuie sur les travaux de restitution et d'analyse d'un cycle de neuf conférences-débats organisées par l'Atelier international du Grand Paris et le Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Île-de-France en 2012-2013, intitulé : « Métabolismes de métropole, le Grand Paris en

Les Cahiers Palladio

En portant ces « Cahiers », la **Fondation Palladio** donne la parole à ses boursiers, doctorants et chercheurs, ainsi qu'aux lauréats des prix qu'elle parraine. Les Actes de l'Institut Palladio y ont aussi leur tribune.

Depuis 2010, **Réflexions Immobilières** ouvre ses portes aux Cahiers Palladio en leur dédiant cet espace pour favoriser le dialogue avec tous ceux qui contribuent à l'élaboration de la Cité : www.fondationpalladio.fr/nos-publications.

1. Laboratoire de l'école d'architecture de Versailles (LéaV), école doctorale CRIT, université Versailles-SQY, en collaboration avec Atelier international du Grand Paris ; boursier 2014 de la Fondation Palladio.



chantier¹ ». Il a été conçu pour éclairer la fabrique territoriale alors en pleine effervescence et confronter les points de vue des maires ou présidents de communauté d'agglomération, des chefs d'entreprises, directeurs d'établissements publics, aménageurs publics, architectes-urbanistes et experts, tous partie prenante de l'élaboration des CDT. C'était l'occasion d'exposer ce travail polyphonique rarement médiatisé, qui précède le moment où les projets se figent sous une parole unifiée et lissée par le discours politique.

Cet article vise tout d'abord à expliciter les évolutions du contexte politique qui ont permis l'invention et le succès de la démarche des CDT et l'émergence de nécessaires « territoires de coopération » qui faisaient défaut dans l'agglomération francilienne. Ces nouveaux contrats peuvent être vus comme les témoins de l'évolution de la pensée économique pour qui la métropole devient un ensemble de « territoires d'échanges ». Ce sera l'objet de la seconde partie. L'article présentera enfin comment la pratique du projet territorial et urbain est affectée par ce nouveau contexte. L'architecte-urbaniste ayant désormais à sa charge de proposer non plus un dessin idéal du territoire futur, mais plutôt de définir les éléments nécessaires à la constitution de « territoires de jeu » à partir desquels les projets pourraient être formés et déformés par les acteurs publics et privés, locaux ou régionaux, engagés dans des processus mouvants de coopération et d'échanges.

TERRITOIRES DE COOPÉRATION

La démarche inédite des CDT est considérée globalement de manière positive par les acteurs politiques et économiques même si certains objectifs, notamment en termes de construction de bureaux, ont été largement surévalués et mettent en cause une partie des projets contractualisés. Les débats actuels sur la mise en place de la métropole institutionnelle ont occulté l'épisode des CDT qui nous semble pourtant beaucoup plus innovant quant à la construction de la métropole réelle.

Lent renouveau d'un urbanisme intercommunal.

Le grand moment de coopération activé par le projet du Grand Paris n'est pas une première. Au début du siècle dernier, l'ancien département de la Seine a

été le lieu de politiques intercommunales fortes sous l'impulsion de l'Union des maires de la Seine et des offices départementaux comme celui des habitations à bon marché présidé par Henri Sellier². Pour comprendre le succès CDT, il n'est pas nécessaire de ressusciter le département de la Seine comme la loi Maptam³ l'a fait. On peut en revanche lire cet outil dans l'histoire plus récente de la décentralisation. Au début des années 1980, une série de lois délègue des responsabilités de l'État aux collectivités locales⁴. S'opère alors un recentrement des politiques d'aménagement à l'échelle des communes qui ont à leur charge la définition du plan d'occupation des sols. Or, très vite, certaines d'entre elles vont se regrouper pour développer des intercommunalités de projets. Le Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de la Plaine-Saint-Denis, créé en 1985, le Syndicat intercommunal du Plateau de Saclay, fondé en 1988, ont tous deux été des expérimentations pionnières⁵. L'une conduisant au projet « Hippodamos », et l'autre à l'établissement d'un schéma directeur local.

Les lois suivantes renforceront les dispositifs d'intercommunalité jusqu'à les rendre obligatoires⁶. À partir des années 2000, leur nombre progresse pourtant lentement en Île-de-France où l'on voit des groupements plus informels apparaître comme l'ACTEP, la Conférence territoriale de la vallée de la Bièvre, Orbival, ou encore le pôle d'Orly⁷.

Invention du contrat de développement territorial. Lorsque Christian Blanc est chargé en 2008 du poste de Secrétaire d'État au développement de la région capitale, la carte intercommunale est encore très clairesmée. À partir d'une vision d'un développement économique polarisé autour des futures gares au sein de plusieurs clusters répartis dans la périphérie parisienne, il va engager des négociations avec les élus locaux. La confrontation avec les acteurs des territoires aux cultures de coopération anciennes, et notamment avec Patrick Braouezec, président de la Communauté d'agglomération Plaine Commune, va alors aboutir à la création du CDT, ouvrant à l'élaboration de projets territoriaux bien plus globaux que la conception initiale des clusters.

Porteuse du couple Grand Paris Express + CDT, la loi du 3 juin 2010 viendra bousculer les mécanismes de la planification traditionnelle – on se rappelle les déboires causés par le projet du Grand Paris au processus de révision du SDRIF⁸. Il n'est plus question d'un grand

1. Le dossier de restitution de ce cycle de conférences est téléchargeable sur le site de l'Atelier international du Grand Paris : <http://www.ateliergrandparis.fr/ateliersdebats/croaif/>.

2. Emmanuel Bellanger, « La Traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, 2013/2, n° 74, pp. 52-62.

3. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

4. Les lois Defferre n° 82-213 du 2 mars 1982 et n° 82-623 du 22 juillet 1982 relatives aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, que l'on doit à Michel Rocard.

5. Hervé Brédif, « Quel projet d'intérêt national pour le plateau de Saclay ? », *L'Espace géographique*, 3/2009, vol. 38, pp. 251-266.

6. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, créant les communautés de communes et communautés de villes et la loi dite « Chevènement » n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, créant les communautés d'agglomération.

7. Voir à ce sujet l'étude *Les coopérations souples de projet, un outil du Grand Paris de demain ?* réalisée par Paris Métropole, l'Apur et l'IAU-IdF en juin 2015.

8 Schéma directeur de la région Île-de-France.

schéma directeur imposé d'en haut comme l'avait fait Delouvrier à l'époque des villes nouvelles, mais d'un processus de négociation entre l'État, promettant des gares, et des groupes de communes mettant en synergie leurs projets pour leur donner une dimension métropolitaine.

Outil de coopération. Le CDT a alors été défini comme un contrat passé pour quinze ans entre l'État, qui s'engage notamment à financer la construction des gares du nouveau métro, et plusieurs communes ou collectivités locales volontaires pour développer en contrepartie leur territoire¹. Il définit des objectifs en matière d'urbanisme, de transports, de lutte contre l'exclusion, de développement économique et culturel et de protection de l'environnement et recense les projets d'aménagement prévus ou engagés à ces titres.

L'élaboration des CDT était conduite par le préfet de région avec des comités de pilotage réguliers réunissant les maires et présidents de communautés d'agglomération signataires, mais aussi les élus

départementaux et régionaux, et parfois les acteurs économiques et institutionnels locaux. L'expérience des CDT a posé les bases d'un urbanisme contractuel rompant avec la culture « top down » de planification normative. Les comités de pilotage ont été des plateformes de gouvernance de projet très efficaces et sont censés être pérennisés pour permettre le suivi et l'ajustement des CDT sur la durée² (figure 1).

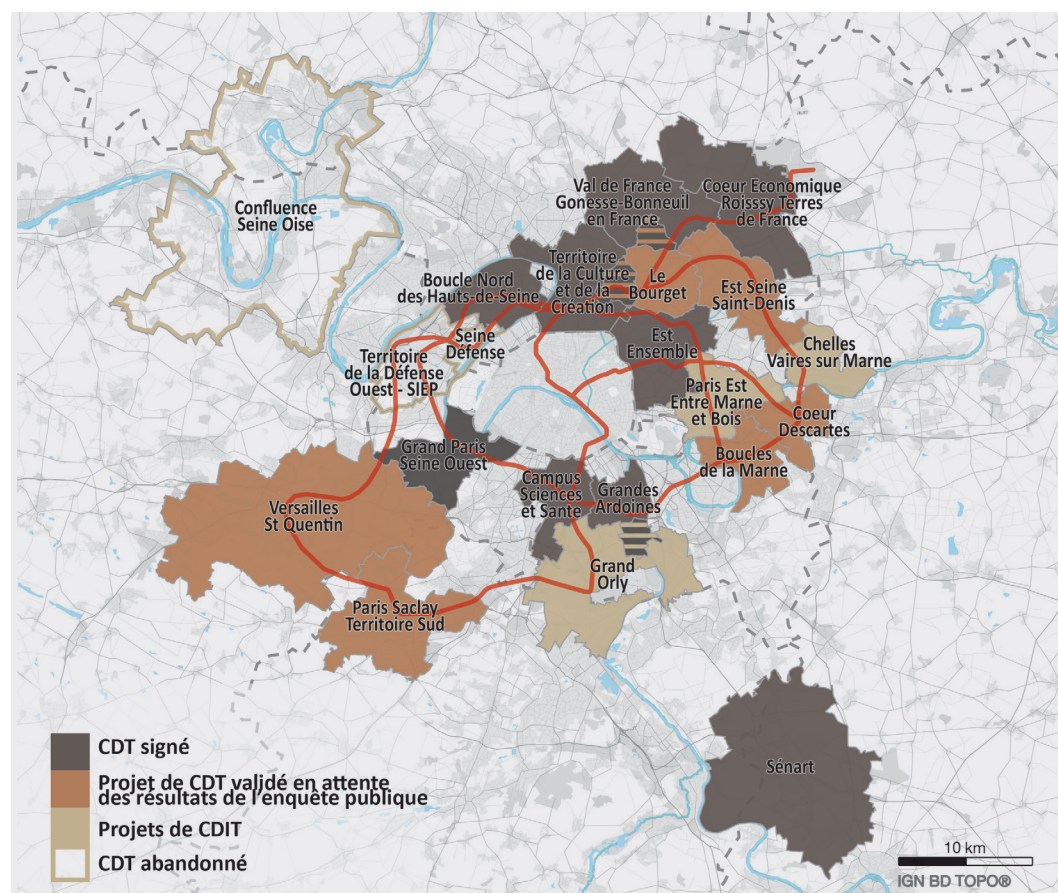
TERRITOIRES D'ÉCHANGES

Les CDT sont donc issus d'un glissement du concept économique de cluster vers le projet de territoire. On peut voir cette expérience comme une mise à niveau des modalités de l'urbanisme vis-à-vis des évolutions de l'économie, la traduction dans un outil territorial de ce qui s'observe déjà à petite échelle dans les mutations spatiales des zones productives s'adaptant à l'économie post-fordiste.

Nouvelle morphologie productive. Le cycle de conférences qui nous sert de support a porté l'atten-

FIGURE 1

Carte de l'état d'avancement des CDT en juin 2015
réalisée en partenariat avec l'AIGP



1. Les dispositions des CDT sont établies par le décret n° 2011-724 du 24 juin 2011 relatif aux contrats de développement territorial prévus par l'article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Les futures gares du Grand Paris Express seront financées par l'État par le biais des contrats de plan État-Région signés tous les six ans.

2. L'Atelier du territoire de la culture et de la création a été créé dans ce sens en 2014 par la communauté d'agglomération Plaine Commune.

tion sur les grandes fonctions productives urbaines (logistique, économies immatérielles, industrie). Ainsi ont été présentés des projets de transformation de lieux structurants pour l'économie francilienne tels que le marché de Rungis, les aéroports du Bourget et de Roissy ou le quartier d'affaires de La Défense pour ne citer que ceux-là. Tous ces endroits ont été conçus comme des organes monofonctionnels intégrés suivant le modèle massifié de la grande entreprise intégrée.

Ces îles extraterritoriales branchées sur les infrastructures se sont développées pendant longtemps dans une logique autocentrée. Or on observe aujourd'hui deux phénomènes dans les projets engagés : une diversification programmatique interne, corrélée à un processus d'ouverture et de connexion à l'environnement proche (figure 2). Dans tous les cas, un élargissement et une hybridation des fonctions, dont témoigne des expressions telles que « ville aéroportuaire », « campus-ville » ou « campus urbain ». Cette ouverture et cette diversification même partielles sont présentées comme créatrices de nouvelles valeurs en rendant possible la rencontre de différentes fonctions comme la logistique et le commerce au niveau de Roissy, par exemple.

Économie post-fordiste. Ce qu'on observe ici peut être analysé pour partie comme la traduction spatiale des nouvelles caractéristiques de l'économie post-fordiste. Les entreprises deviennent plus petites et se spécialisent en externalisant des fonctions qu'elles doivent pouvoir retrouver dans leur environnement plus ou moins immédiat. D'où la nécessité de s'ouvrir et de développer un tissu urbain attractif pour la variété de structures nécessaires à l'entreprise spécialisée.

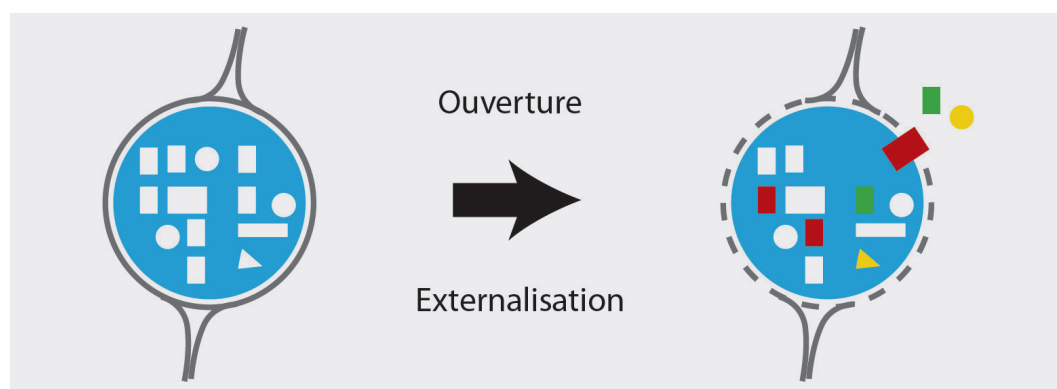
À une échelle plus macro, les économistes se sont intéressés dès les années 1970 à des modèles alternatifs au fordisme. La théorie développée par Michael Porter¹ est désormais dominante. L'économie et l'innovation ne sont plus pensées par la figure de la grande entreprise intégrée mais par celle du cluster, une grappe d'entreprises et d'institutions spécialisées dans un même domaine, complémentaires et proches géographiquement. La définition de Porter ne précise pas d'échelle à cette proximité, et les nombreuses études qui ont suivi ont conforté ce flou, montrant que les grappes d'entreprises fonctionnaient à des échelles variables, reposant parfois sur des relations nationales voire internationales.

Des clusters aux « territoires d'échanges ». Comme l'ont montré Daniel Behar, Philippe Estèbe et Nicolas Rio dans leur étude *La Mixité économique comme volonté et comme représentation*², Christian Blanc a contribué à créer un « mythe mobilisateur », celui des clusters du Grand Paris. Avant de devenir Secrétaire d'État au développement de la région capitale, il a introduit l'idée de cluster dans la politique des pôles de compétitivité, ces structures regroupant entreprises, laboratoires de recherche et établissements de formation autour d'une spécialité économique.

Mais son schéma de clusters pour le Grand Paris a quelque peu brouillé les pistes. Les signatures économiques des clusters de Blanc, largement reprises dans les CDT, se réfèrent certes à des éléments phares d'un secteur économique comme la Cité Descartes par exemple. Mais c'est à l'échelle régionale qu'on peut observer de réels clusters, comme l'ont montré les analyses de Laurent Davezies². Les différentes spécialités économiques sont en effet dispersées sur le territoire d'Île-de-France, voire au-delà, suivant la géographie des huit pôles de compétitivité

FIGURE 2

Schéma de la mutation des zones productives



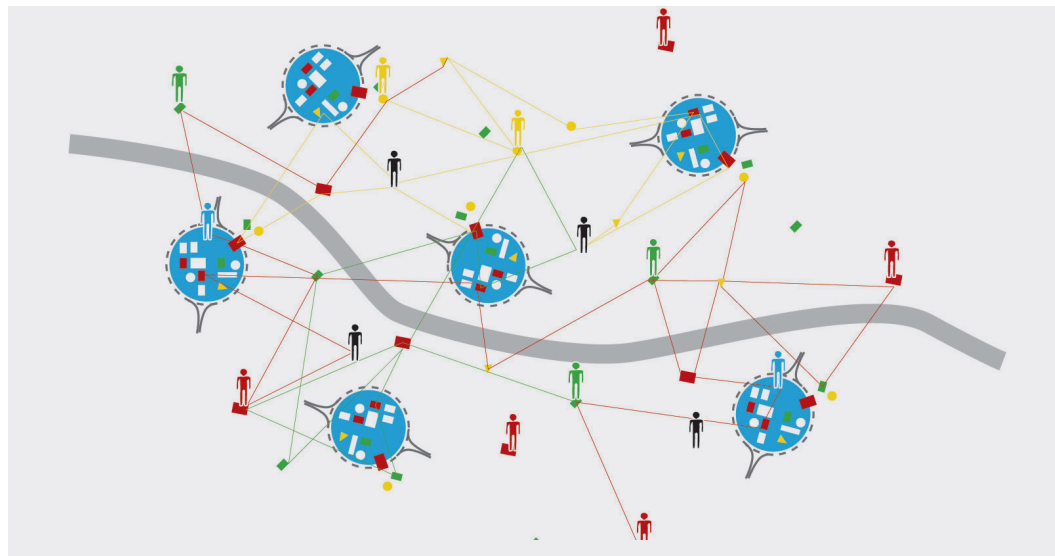
Source : David Malaud.

1. Professeur de stratégie d'entreprise à l'université Harvard et consultant d'entreprise. Il a notamment formalisé sur le plan théorique la notion de pôle de compétence géographique.

2. Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Nicolas Rio (Acadie) avec la participation de Laurent Davezies, *La Mixité économique comme volonté et comme représentation*, rapport de recherche PUCA, 2013.

FIGURE 3

Schéma d'un « territoire d'échanges »



Source : David Malaud.

franciliens¹. Ainsi, plus qu'une réelle spécialisation économique des territoires, les clusters du Grand Paris seraient à voir comme un prétexte pour fédérer, autour de projets vitrines, un développement territorial plutôt diversifié.

L'étude d'Acadie précise en effet, en citant Pierre Veltz², que dans l'économie post-fordiste « le territoire entre dans le jeu économique comme matrice d'organisation et d'interactions sociales, et non plus comme stock ou assemblage de ressources techniques ». Les représentants politiques locaux jouent alors un rôle d'intégration, ils ont à charge de structurer les interactions dans le tissu fragmenté des entreprises. Pour cela, un certain degré de mixité fonctionnelle est recherché afin d'offrir un environnement suffisamment diversifié aux entreprises qui pourront se spécialiser et externaliser plus de ressources et de services. Ainsi, plus que d'administrer des clusters, les élus locaux auraient à charge de développer ce que nous appelons des « territoires d'échanges » (figure 3). Des structures matérielles et immatérielles capables de capter les flux métaboliques mondialisés et de les organiser localement.

TERRITOIRES DE JEU

L'élaboration des CDT a nécessité un pas de côté de la part des praticiens de l'urbanisme. De nombreuses études ont été commandées, souvent à des groupes pluridisciplinaires ayant pour mandataire un architecte-urbaniste. Pour ces équipes, il ne s'agissait

ni d'établir un document de planification traditionnel, ni de dessiner un méga-projet, mais plutôt de créer des conditions de coopérations et de révéler des territoires d'échanges possibles.

Dessiner le terrain de jeu. Il faut s'imaginer l'étrangeté qui a parfois été celle des premiers comités de pilotages mettant les équipes de concepteurs devant des élus qui, la veille encore, ne pensaient leur action que dans les limites de leur commune. Chacun arrivait avec ses craintes et ses projets. Dans les territoires où les cultures de coopération étaient inexistantes, il a donc été nécessaire de faire émerger une compréhension commune du territoire et de ses dynamiques à l'œuvre, de constituer le « scénario 0 » à partir duquel élaborer un récit commun des métamorphoses à venir.

Le cas du CDT Confluence Seine-Oise est pour nous exemplaire sur plusieurs plans. D'abord parce que c'est un des rares échecs de la démarche, les élus de ce grand territoire hétérogène ayant décidé après plusieurs années de travail de ne pas contractualiser avec l'État. Ensuite car il n'y avait ni futures gares, ni clusters prévus, seulement un grand port dépendant du sort incertain du canal Seine-Nord et une bretelle d'autoroute non souhaitée. Autant dire que le challenge était immense, le résultat attendu et, étonnamment, les études produites des plus intéressantes.

Comment donc faire jouer ces communes ensemble et trouver des synergies de l'économie dans les projets de leurs acteurs ?

1. Les huit pôles de compétitivités franciliens sont : Systematic Paris-Region, Medicen, Cap Digital, Advancity, Mov'eo, Finance Innovation, Cosmetic Valley, ASTech Paris Region.
2. Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.



Il fallait d'abord un plateau... Dans la lignée de l'analyse de Los Angeles de Reyner Banham¹, l'agence d'architecture et d'urbanisme l'AUC chargée de la mission « Urbanisme, planification, paysage, développement durable » a développé un même type de cartographie territoriale, non pas selon des critères fonctionnels, mais référant aux imaginaires et aux modes de vie. La Confluence Seine-Oise pouvait être vue comme une grande polarité urbaine parcourue par des milieux différents : la ville des coteaux, celle des réseaux, celle des loisirs le long des rivières, la ville agricole et celle en lisière de la forêt de Saint-Germain. Cinq « filaments », pour reprendre le terme de l'AUC, à partir desquels il était possible de définir des mutualisations et des synergies entre les projets économiques, culturels, sociaux de chacun (figure 4).

...et puis des figurines. Dans l'élaboration du CDT, une autre équipe était chargée de la question du développement économique et avait développé en lien avec la DATAR une approche par « réseaux de valeur »². Cela consiste à identifier, dans un territoire, des acteurs pionniers complémentaires (du fournisseur de matière première au client, éventuellement sur des marchés et techniques différents) qui, en se regroupant, seraient susceptibles de capter ensemble de nouveaux marchés. L'idée était de voir comment relier le projet du futur port d'Achères aux activités existantes pour créer un réseau de valeur autour de la logistique.

À partir de ce principe économique, l'AUC a développé huit histoires territoriales qui mettaient en réseau les différents milieux qu'ils avaient identifiés. « Le voyage du t-shirt », arrivant par porte-conteneur du Havre, débarqué à Achères et transformé par un atelier de créateurs parisiens installés dans le quartier du port avant d'être revendu dans toute la métropole, le « *Business Trip* de Mr Smith, homme d'affaires » qui traverse la Confluence de rendez-vous en rendez-vous, ou encore « Le quotidien de monsieur Colombo, habitant de Poissy » dont les journées ne se limitent évidemment pas au périmètre de sa commune.

Ces histoires tissaient une trame d'échanges possibles dans le territoire et mettaient en évidence certains lieux qui pourraient faire l'objet de transformations urbaines ou paysagères. Le tout magnifiquement imagé dans un style qui rappelle les dessins de l'illustrateur américain Saul Steinberg (figure 5).

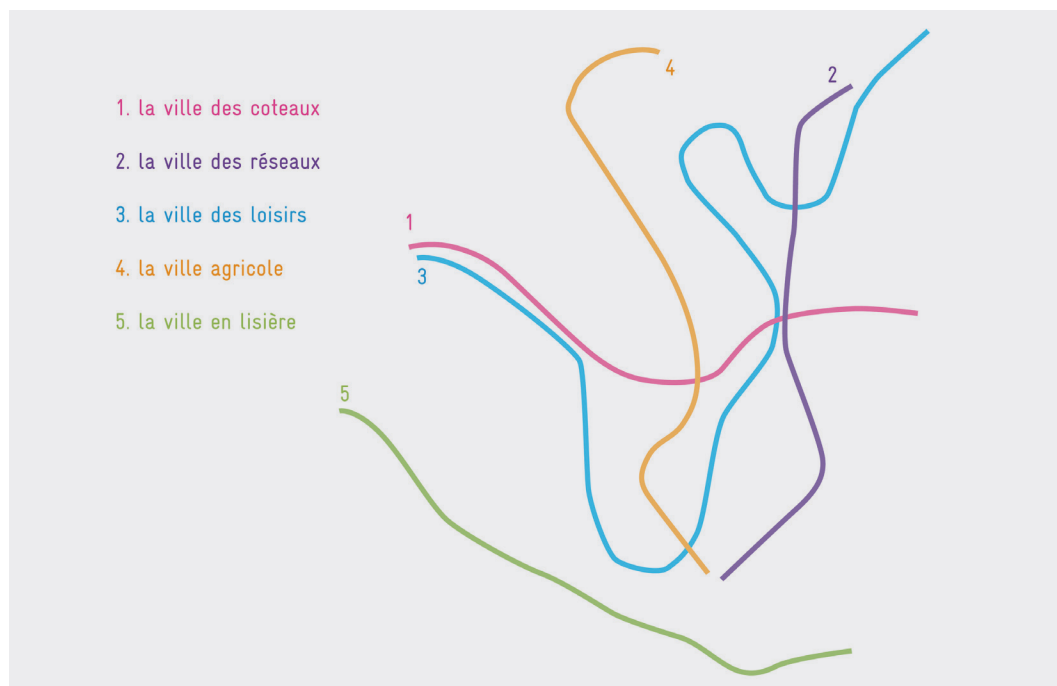
VERS DES JEUX OUVERTS À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Pour l'AUC, ces histoires volontairement naïves et ludiques qui détendaient l'atmosphère des comités de pilotage ont permis d'ouvrir des pistes de coopération et de rassembler les élus sur un certain

FIGURE 4

Filaments et secteurs de projets

Un urbanisme de situations appuyé sur des projets engagés ou en réflexion



Source : L'AUC.

1. Reyner Banham, *Los Angeles: The Architecture of Four Ecologies*, Harper and Row, 1971.

2. La présentation de l'étude « Territoires et innovation » mentionnée ici est disponible sur le site de la DATAR : <http://www.datar.gouv.fr/territoires-et-innovation>.

FIGURE 5

« Histoires de CSO+ »

Un projet construit à partir du territoire et pour le territoire



Source : L'AUC.

nombre de projets sans les contraindre à tout mettre en partage.

Ce travail original témoigne d'un changement de posture. Il ne présente pas une solution prédéterminée par l'architecte expert, mais une méthodologie rechargeable à mettre dans les mains des acteurs du territoire pour qu'ils en écrivent eux-mêmes les histoires. De plus, l'illustration de L'AUC, coupée nette, nous invite à penser que les récits pourraient se poursuivre hors du cadre, proposant un jeu ouvert et non limité à des périmètres administratifs. La belle convergence entre la pensée économique et la pensée urbaine dont ce travail fait preuve autorise à questionner l'échec politique de ce CDT.

Malgré la souplesse du dispositif contractuel, n'y a-t-il pas en jeu, parmi toutes les raisons de l'abandon des

élus, la crainte de se voir disparaître dans ce nouveau périmètre, de voir leurs communes fusionner dans le menaçant schéma de coopération intercommunal (SRCI) ? C'est là que le monde politique accuse un retard par rapport à la condition « liquide » des aires métropolitaines dont les périmètres administratifs seront toujours imparfaits.

Nous rejoignons ici le point de vue de Martin Vanier, Daniel Béhar et Philippe Estèbe¹ pour qui il faudrait se concentrer sur l'organisation des règles du jeu politique entre des entités qu'on cesserait de redéfinir. Et mettre l'accent sur les liens et les modalités d'organisation d'une inter-territorialité incontournable, car vécue quotidiennement par les habitants et les entreprises. Le dispositif du CDT, en tant que contrat, et non schéma, a sans doute ouvert une brèche. ▀

1. Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vanier, « Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », *Pouvoirs locaux*, La Documentation Française, 2009, n° 83, IV/2009, pp. 79-83. Voir aussi Daniel Behar, Philippe Estebe, « Décentralisation-sortir du local et s'émanciper de l'État », *Pouvoirs locaux*, n° 92, I/2012, pp. 67-71.

