

Projet article pour TEMPS NOUVEAUX François Labroille 7 mai 2012

Grand Paris, métropole Ile de France

Nouvelle séquence, nouveaux débats

Avec la nouvelle séquence politique qui s'ouvre au printemps 2012, concevoir et mettre en œuvre ce que pourrait être une grande métropole mondiale comme l'Île-de-France est un enjeu majeur pour la gauche. Alors que s'entrecroisent les crises économiques, sociales, et écologiques, il s'agit même du noyau dur de tout projet politique ambitieux. Or le paradoxe est que la droite a pu donner le sentiment ces dernières années de préempter le débat public sur le Grand Paris, de l'associer à sa vision de la mondialisation libérale et donc de brouiller les cartes. Dès son élection en 2007, Nicolas Sarkozy en avait d'ailleurs fait l'une de ses premières interventions dans son discours de Roissy, pour substituer au SDRIF, en cours d'élaboration sous la responsabilité du Conseil régional, son projet de Grand Paris.

Le défi pour la gauche est donc désormais de promouvoir plus fortement une conception résolument solidaire de la métropole et de la région Île-de-France. Avec la défaite de Nicolas Sarkozy, elle dispose d'atouts décisifs. Encore faudra-t-il que dans ces domaines comme dans bien d'autres, elle conduise des transformations hardies. De la nouvelle révision du SDRIF d'ores et déjà engagée à la gouvernance métropolitaine en débat, tous les chantiers vont s'accélérer dès l'été 2012. Pour pouvoir se projeter plus efficacement sur ces échéances, nous nous proposons de faire d'abord un retour sur expérience, pour mieux identifier les divergences des conceptions en présence et pour mesurer la possibilité de bousculer les scénarios en apparence les mieux établis.

Conflit de projets

Les confrontations des dernières années autour du Grand Paris ont été riches d'enseignements. Elles montrent à la fois l'ampleur des divergences de conceptions de l'aménagement et l'importance du jeu des acteurs.

Les enjeux de la métropolisation

Pour appréhender ce qui fait conflit, il importe avant tout de prendre la mesure des enjeux de la métropolisation. Certes l'usage de cette notion renvoie à des significations multiples et encore controversées. Mais elle désigne des transformations de très grande ampleur désormais à l'œuvre dans le cadre de la mondialisation. Elle indique des enjeux inédits, avec l'essor de ces concentrations urbaines qui fonctionnent en réseaux, avec de multiples interconnexions. Le paradoxe de ces métropoles de rang mondial est de cristalliser à la fois la production de richesses, avec une concentration des innovations et des niveaux très élevés de productivité, une polarisation sociale considérablement aggravée et une très forte pression environnementale. Les processus en œuvre sont à l'échelle des grandes mutations de l'histoire humaine.

Ce n'est pas tant leur existence qui fait débat que leur contenu. L'enjeu est de savoir si la métropolisation peut relever à la fois les défis de la polarisation sociale, de la crise écologique et du développement économique. L'aggravation sans précédent des inégalités et

de la mise en concurrence de ses territoires est-elle inéluctable, ou bien une *alter-métropolisation* est-elle possible ?

C'est au regard de cet enjeu là, qu'il faut évaluer l'affrontement qui s'est cristallisé avec l'offensive prise par Nicolas Sarkozy sur le Grand Paris.

L'offensive sur le Grand Paris

Les travaux du nouveau SDRIF, élaboré depuis 2004 sous la responsabilité de la Région, avaient mis en avant des orientations assez novatrices, développées non sans mal, mais qui avaient intégré la crise écologique et climatique, fortement souligné le défi des inégalités sociales et spatiales et tenté de réorienter le développement économique. Il avait mis l'accent sur la nécessité d'une grande rocade pour les transports en commun, donné la priorité à une vision solidaire des territoires et à la ville dite compacte, face au défi écologique. Il avait affirmé des choix ambitieux en faveur du logement, avec 1,5 millions logements à créer d'ici 2030 et un objectif de 30 % de logements sociaux sur l'ensemble du parc. Dès son élection en mai 2007, lors d'un discours prononcé le 26 juin 2007 à Roissy, Nicolas Sarkozy a voulu interrompre son processus de validation et lui substituer le « Grand Paris ».

Les enchaînements intervenus depuis sont bien connus : installation du secrétaire d'État à la Région capitale Christian Blanc, consultation des 10 équipes d'architectes et urbanistes, assez passionnante au demeurant, discours présidentiel lyrique de Chaillot en avril 2009 sur le « grand, le beau, le juste »... mais le projet réel qui sort de tout cela sera le « Grand Huit » de C. Blanc, un réseau de transport rapide reliant 8 ou 9 pôles.

En gestation depuis l'automne 2009, la loi du 3 juin 2010 instaure la « Société du Grand Paris » chargée de la construction du « réseau de transports d'intérêt national du Grand Paris », avec la possibilité d'exproprier et de préempter autour des gares. Le gouvernement se donne ainsi les moyens d'une reprise en main des prérogatives essentielles en matière d'urbanisme autour de la quarantaine de gares envisagées et de territoires stratégiques. Les collectivités sont dessaisies du pilotage de l'aménagement, au profit d'une vision centrée sur la compétition entre métropoles mondiales par la promotion de quelques territoires et la relégation de tous les autres. Beaucoup plus qu'une simple rivalité institutionnelle, le projet de fond renvoie à une volonté du capitalisme français de se repositionner dans la concurrence mondiale, à travers une approche simpliste fondée sur 8 ou 9 clusters à relier par une liaison rapide, supposée tirer ces nouveaux pôles de développement hyper spécialisés.

Des scénarios bousculés

Cette version du Grand Paris ne va pas pour autant se déployer aussi simplement que ce Nicolas Sarkozy et Christian Blanc avaient imaginé. Les réactions critiques de la plupart des équipes d'architectes et d'urbanistes de la consultation internationale ont joué leur rôle. La sanction infligée en mars 2010 par le vote aux élections régionales en Île-de-France, les débats publics de l'automne 2010 sur les projets de transports, le rôle croissant joué par les collectivités territoriales vont déranger les scénarios établis.

Une nouvelle donne

En 2010, la confrontation des projets s'est cristallisée sur les projets de transports portés d'une part par la SGP et d'autre part par la Région au travers du STIF.

La large défaite de la majorité gouvernementale emmenée par Valérie Pécresse aux élections régionales de 2010, tout comme les mobilisations locales, à l'instar d'Orbival dans le Val-de-Marne, ont permis d'arracher à la droite des débats publics parallèles sur son projet de Grand Huit et sur le projet régional d'Arc Express. De septembre 2010 à janvier 2011, ces débats publics ont réuni 20 000 participants et suscité plus de 200 cahiers d'acteurs, c'est-à-dire la plus grande consultation jamais organisée sur les transports en France. Il en est ressorti l'urgence de l'amélioration des transports et la nécessité d'un métro de banlieue à banlieue qui structure l'agglomération et désenclave les quartiers aujourd'hui délaissés. Un « compromis » entre les représentants du gouvernement et la Région a été établi fin janvier 2011 au travers d'un protocole sur les tracés, les gares et le financement du réseau de transport.

L'appréciation sur son contenu a certes suscité des controverses, mais, quelles que soient les limites de ce type de compromis, l'examen des cartes montre que l'architecture d'ensemble du projet du Grand Paris Express n'est plus celle du Grand Huit. On y trouve plus de vingt stations supplémentaires; un tracé qui épouse globalement celui d'Arc Express au Nord comme au Sud; une double boucle à l'Est, qui permettra de desservir à la fois la proche couronne et les communes enclavées de Seine-Saint-Denis (Clichy, Montfermeil, Sevran...); une liaison Orly -Saint-Quentin qui prévoit sept gares supplémentaires et un mode de desserte comparable à celui d'un tram-train.

Loin d'être un point final, le compromis du Grand Paris Express n'est que le début du processus. Bien des questions restent en suspens, la première étant sa réalisation effective. La mobilisation a permis d'acter qu'il repose sur de nouveaux financements qui mettent à contribution les entreprises (taxe sur les bureaux...), qui bénéficient largement de ces nouveaux réseaux. Encore faut-il que la volonté politique et les mobilisations soient au rendez-vous, sans quoi le projet pourrait s'avérer tronqué, ou pire, s'accompagner d'une pression financière insupportable pour les usagers et les collectivités.

Le compromis du Grand Paris Express ne signifie pas non plus la fin du conflit sur les conceptions de l'aménagement en Île-de-France. Bien au contraire, puisque les confrontations se poursuivent sur la vision du développement économique, sur le devenir de territoires stratégiques, et se déplacent d'ores et déjà sur de nouveaux enjeux comme le logement, les grands équipements, les Contrats de développement territorial. Mais, si l'on retient que qu'écrivait Philippe Panerai en 2008 en disant que « la carte d'un Grand Paris plus juste et plus solidaire sera le plan de ses transports en commun », le compromis du Grand Paris Express est loin d'être négligeable.

Des dynamiques territoriales beaucoup plus porteuses

Le second élément qui est venu bousculer le Grand Paris de Nicolas Sarkozy vient des dynamiques territoriales désormais à l'œuvre. La montée des intercommunalités avait déjà constitué dans la première moitié de la décennie 2000 une évolution importante. Elle s'est accélérée depuis, et les projets des collectivités territoriales se multiplient. La logique

coopérative de Paris Métropole fait apparaître un nouvel acteur. Cela ne va évidemment pas sans difficultés, mais les débats concernant la redistribution des ressources, le logement, la gouvernance, s’y développent avec une légitimité que lui donne son profil « d’assemblée des maires ».

Les Contrats de développement territorial témoignent de cette effervescence de projets portés par les collectivités. Là aussi les ambiguïtés ne manquent pas et il est assez évident qu’en les instaurant, le gouvernement a voulu se donner les moyens d’un pilotage très directif de l’aménagement, contournant les compétences régionales et épousant son modèle de la petite dizaine de clusters. Mais nous n’en sommes d’ores et déjà plus là avec les accords cadres signés au premier trimestre 2012, à mi-parcours de la procédure qui doit aboutir d’ici décembre 2013. Initialement réduits à un outil de l’urbanisation autour des nouvelles gares sous l’égide de la société du Grand Paris, ils sont à la fois plus nombreux que ce que voulait l’approche initiale et ont, au moins pour certains d’entre eux, un contenu plus riche, marqué par l’investissement et les visions défendues par les élus locaux. S’y expriment des objectifs en matière de diversification des activités, de production de logements sociaux, d’équipements publics qui peuvent, sous certaines conditions de mise en cohérence, en faire de véritables instruments de mise en œuvre du SDRIF.

Ainsi au printemps 2012, nous nous trouvons dans un contexte où la confrontation sur les conceptions du devenir de l’Île-de-France revêt une actualité renouvelée, mais sur des bases qui ne sont déjà plus celles imaginées par les promoteurs du Grand Paris des clusters. Des points d’appui incontestables peuvent désormais faciliter des politiques de gauche mais les logiques inégalitaires qu’il faut contrarier sont très puissantes. C’est bien l’enjeu de cette nouvelle séquence.

Les débats à venir

Parmi les multiples sujets qui vont inévitablement se bousculer, deux séries de questions apparaissent d’ores et déjà incontournables. Le contenu du projet d’abord, puisque la révision du SDRIF va appeler des arbitrages majeurs dans les mois qui viennent. L’organisation politique de l’Île-de-France ensuite, puisque les débats relatifs à la gouvernance sont en pleine accélération.

La nouvelle révision du SDRIF

La nouvelle révision du SDRIF est un moment clé. Nous y sommes. L’exercice est lancé depuis l’automne 2011. Le nouveau contexte politique devrait en faciliter la réalisation mais sans en modifier ni le calendrier ni les enjeux. Cette révision doit juridiquement aboutir avant 2013, sinon c’est le SDRIF de 1994 qui continuera à faire référence pour les PLU. Le socle de la révision est le schéma de 2008, globalement valide mais resté en suspens du fait des blocages du gouvernement. Pour autant, les questions nouvelles sont particulièrement lourdes, non seulement du fait de la nécessité de prendre en compte le nouveau réseau de transport mais aussi en raison du contexte de crise, ou de la perception renforcée des risques technologiques majeurs.

Pour s’en tenir à l’essentiel, le repère principal reste la conception d’ensemble de l’aménagement. Pour les forces de gauche, cela renvoie fondamentalement au contenu de la métropolisation. L’enjeu est de dépasser le caractère artificiel de l’opposition entre la ville d’exception avec ses corollaires d’exclusions et de pollutions et la ville « ordinaire ». Pour

reprendre l'expression de Ludovic Halbert, dans l'avantage métropolitain, « *on ne peut se contenter d'un mode de développement qui encourage la fragmentation, à la manière d'une ville d'exception tendue vers la seule concentration d'activités et de population à « forte valeur ajoutée »... il y a alors une convergence inédite entre l'urgence de refaire société et les impératifs du développement économique* ».

Les implications de cette conception sont très fortes sur le modèle d'aménagement, qu'il s'agisse du réseau des transports, du logement et plus globalement de la place accordée à la lutte contre les inégalités. Comment intégrer le nouveau réseau du Grand Paris Express et mieux articuler les lieux d'intensification urbaine ? Comment le relier à l'existant et à un plan de mobilisation des transports amélioré pour optimiser la mobilité sur l'ensemble du territoire ? Comment dépasser une simple compilation des Contrats de développement territorial et la mise en concurrence des territoires qui peut en résulter ? Le nouveau SDRIF va devoir mettre en débat et traiter ces questions déterminantes pour des millions de Franciliens dès l'automne 2012, avec ensuite une procédure d'enquête publique au printemps 2013. La qualité des réponses apportées sera en grande partie fonction de la dimension que pourra prendre l'intervention citoyenne.

L'organisation politique de l'Île-de-France

La seconde grande série de questions concerne le domaine de la gouvernance ou plutôt du gouvernement de l'Île-de-France. La fin de l'année 2011 et le début de l'année 2012 ont vu une accélération du débat. Les options qui s'expriment peuvent diverger et ce, y compris au sein de chaque sensibilité politique, mais l'idée la plus partagée est qu'un modèle historique de fonctionnement a atteint ses limites.

Les raisons en sont multiples et la plus importante réside probablement dans le décalage entre l'émergence du fait métropolitain et une organisation institutionnelle morcelée. Les représentations collectives évoluent, la montée des intercommunalités est spectaculaire, l'interdépendance des territoires est plus affirmée. Les défis du logement et de la redistribution des richesses figurent à l'agenda de Paris Métropole qui s'affirme au moins comme espace de dialogue sinon comme lieu de décision. La Région est mieux reconnue non seulement du fait de ses compétences en matière de transports mais aussi en raison du rôle qu'elle a su jouer en matière de prospective et de mise en cohérence qu'elle a su jouer dans l'élaboration du schéma directeur. Ce sont autant d'éléments qui poussent à des évolutions.

Mais en même temps les éléments de complexité ne manquent pas. Ainsi, le rôle de l'Etat, légitime en soi dans une intervention au sein de la région capitale, ne saurait en rester à l'épisode de l'offensive autoritaire du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Il s'agit de concevoir une intervention de l'État respectueuse des collectivités et avant tout coopérative. Il en va aussi du rôle de Paris, la ville centre, certes très soucieuse depuis 2001 de réparer l'héritage négatif de sa relation à la banlieue, mais dont le leadership politique doit s'équilibrer avec une approche polycentrique. Il en va enfin du rôle des maires, dont la légitimité démocratique est forte, avec un équilibre à trouver entre attachement aux compétences communales et coopérations à d'autres échelles.

Les scénarios encore très ouverts qui se dessinent dans le cadre des travaux de Paris Métropole vont fournir des bases intéressantes pour les débats à venir. L'un des critères les plus pertinents pour les partisans d'une solidarité accrue des territoires sera d'apprécier

l'assise démocratique de toute nouvelle configuration, avec ce que cela implique de relations de coopération entre tous les niveaux, de transparence et de légitimité y compris élective de tous les espaces de décisions.

En guise de conclusion : des opportunités pour un projet collectif

La phase qui s'ouvre offre de grandes opportunités pour une prise en charge plus politique et donc démocratique de ces enjeux métropolitains. Les affrontements autour du Grand Paris ont déjà démontré qu'il s'y traitait des défis de la société de demain, que ce soit les façons de produire et de travailler, la répartition et de l'usage des richesses, la préservation environnementale, la résorption des inégalités... C'est bien cette page du projet collectif d'une métropole plus solidaire qu'il s'agit désormais d'écrire.

François Labroille

Conseiller régional d'Île-de-France. Président de la commission aménagement du territoire.

Le calendrier prévisionnel de la révision du SDRIF

- Août septembre 2011 : lancement
- Novembre 2011 Conférence territoriale et mars 2011 conférence des coopérations territoriales
- Octobre 2012 adoption du projet par le Conseil régional
- Recueil des avis
- mars avril 2013 enquête publique
- Décembre 2013 Approbation du SDRIF

Quelques dates clés

- 2004 -2008 : élaboration du SDRIF, adopté par le Conseil régional en septembre 2008
- 26 juin 2007 : discours de Nicolas Sarkozy à Roissy sur les enjeux du Grand Paris
- 18 mars 2008 : création du secrétariat d'Etat à la Région capitale, confié à Christian Blanc
- Juin 2008 avril 2009 : consultation de dix équipes internationales d'architectes et urbanistes sur le Grand Paris
- 29 avril 2009 : discours du Président de la République à la Cité de l'architecture
- Juin 2009 : création du syndicat mixte d'études Paris Métropole
- 3 juin 2010 : vote de la loi relative au Grand Paris
- Octobre 2010 à janvier 2011 : débats publics parallèles sur le réseau de transport du Grand Paris (« Grand Huit ») et Arc Express
- 26 janvier 2011 : accord entre l'État et la Région sur le « Grand Paris Express » et le financement du Plan de mobilisation pour les transports
- 26 mai 2011 : présentation du schéma d'ensemble du Grand Paris Express par la SGP
- 15 juin 2011 : vote de la loi permettant aux collectivités de se fonder sur le SDRIF de 2008 pour leurs documents d'urbanisme et engageant la mise en révision du SDRIF

Bibliographie sommaire

Béhar Daniel, « Grand Paris : la gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ? », *Métro politiques*,

Burgel Guy. Pour la Ville. Editions Creaphis. 2012.

Blanc Christian. Le Grand Paris du XXI ème siècle. Editions le cherche midi. 2010.

Gilli Frédéric, Offner Jean-Marc. Paris, Métropole hors les murs. Aménager et gouverner le grand Paris. Presses de Sciences politiques. 2008.

IAU.

Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines. Cahiers n° 160. Octobre 2011.

Et demain ? Cahiers n° 158. Septembre 2011

Stratégies métropolitaines. Cahiers n° 151. Juin 2009

Halbert Ludovic L'avantage métropolitain. Puf, Coll "La ville en débat" ..2010.

Panerai Philippe. Paris métropole. Formes et échelles du Grand-Paris. Editions de la Villette. 2008.

Revue Urbanisme. Dossier le Grand Pari(s). N° 368. Octobre – décembre 2009.

Revue Urbanisme. Ile de France 20130 le schéma directeur. Hors série n° 41. Décembre 2011.

Lexique :

SDRIF : le Schéma directeur de la région Île-de-France est un document d'urbanisme définissant la politique d'aménagement du territoire au niveau de la région. Élaboré par la Région en lien avec l'État, il s'impose aux documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux.

CDT : Les contrats de développement territoriaux sont des outils de contractualisation entre les communes et l'Etat. Ils définissent les objectifs de construction de logements, de bureaux et de transports dans les quartiers jouxtant les gares du nouveau réseau de transport du Grand Paris.

SGP : La Société du Grand Paris est un établissement public à caractère industriel et commercial créé dans le cadre de la loi du Grand Paris. Elle a pour mission d'assurer la réalisation des infrastructures relatives à ce nouveau réseau de transport.

Paris Métropole : Paris Métropole est un syndicat mixte d'étude, qui regroupe les collectivités (communes, intercommunalités, départements) de l'agglomération parisienne. C'est donc plus un lieu de travail et de réflexion, qu'un lieu de décision politique.

LGP : La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est le texte qui définit les outils juridiques et administratifs permettant la réalisation du *réseau de transports du Grand Paris*. Elle a ainsi créé les *CDT* et a instauré *La société du Grand Paris*, ainsi qu'un certain nombre d'établissements publics ad hoc pour des zones plus précises (comme le Plateau de Saclay).

STIF : Le Syndicat des transports d'Île-de-France est un établissement administratif dont sont membres le conseil régional et les huit conseils généraux de la région. Le STIF est l'autorité organisatrice des transports. Depuis 2005 l'Etat n'est plus présent en son conseil d'administration et n'en assure donc plus la présidence.

Grand Paris Express : Le Grand Paris Express est le nom du réseau de transports automatiques qui sera réalisé dans la couronne de Paris et visant à favoriser les mobilités dans la région. Il est le fruit de la synthèse du projet présenté par le Conseil régional d'Île-de-France, *Arc Express*, et le projet de l'Etat, le réseau de transport du Grand Paris ou *Grand Huit*.