



B. Basset/IAU îdF

## Interview

François Labroille est conseiller régional d'Île-de-France depuis 2004. Il est président de la commission de l'aménagement du territoire, de la coopération interrégionale et des contrats ruraux.

# Les ingénieries métropolitaines au regard du contexte francilien

Les Cahiers – **En tant qu'élu, quelle place devrait avoir, pour vous, la Région dans le débat métropolitain ? Sur quels enjeux métropolitains des décennies à venir l'échelon régional sera-t-il amené à se positionner plus particulièrement ?**

François Labroille – La Région occupe d'ores et déjà une place essentielle, même si le contexte des dernières années a conduit au moins pendant un certain temps à brouiller les cartes avec les tentations dirigistes du gouvernement. Elle a acquis une légitimité incontestable dans toute la phase d'élaboration du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) de 2004 à 2008, notamment par sa capacité à mettre en débat de grands enjeux d'aménagement et à dialoguer avec les collectivités. Le conflit ouvert après 2007 par le gouvernement, refusant

de valider le Sdrif pour lui substituer un tout autre projet, a pesé très négativement. Il a été source de confusions avec des grilles de lecture trop souvent fondées sur de simples rivalités institutionnelles, alors que se jouait une confrontation des visions de l'avenir. À l'inverse, les débats publics autour des projets de transports, avec le compromis qui en est issu sur le « Grand Paris Express » ont conforté le rôle incontournable de la Région, sans laquelle aucun grand arbitrage n'est en réalité possible. Mais bien au-delà de ces péripéties, l'essentiel est ailleurs. Le rôle de la Région est tout à la fois d'être garante de la cohérence des projets à développer à tous les niveaux et d'être motrice dans la mise en œuvre de partenariats entre tous les acteurs, y compris l'État. Cette double fonction me semble parfaitement découler des réflexions sur la nature de la « métropolisation » et des enjeux qu'elle porte. Au-delà des éclairages théoriques indispensables, j'ai retenu deux enseignements qui me semblent fonder la légitimité de l'intervention régionale. Le premier est que la métropolisation signifie avant tout un changement de nature de la mutation urbaine qui ne relève plus d'une simple dilatation dans l'espace. Daniel Béhar<sup>(1)</sup> nous parle par exemple d'un « système urbain inédit plutôt qu'agrandi », Jean-Marc Offner<sup>(2)</sup> et Frédéric Gilli<sup>(3)</sup> nous disent que « les échelles hiérarchiques, autrefois hiérarchisées, s'intriquent, s'interpénètrent... ». La métropole n'est

donc pas un nouveau périmètre mais un système avec une imbrication d'échelles multiples. L'interdépendance des divers territoires y est considérablement renforcée. La Région est alors en position névralgique dans l'articulation du local et du global. Son rôle est donc essentiel, non pour exercer un pouvoir de tutelle, mais pour contribuer à penser les enjeux métropolitains aussi bien en lien avec les projets de tel ou tel territoire qu'en lien avec les autres régions imbriquées avec la métropole francilienne. C'est donc une conception avant

tout coopérative entre les collectivités, les intercommunalités, la ville de Paris, Paris Métropole, la C8<sup>(4)</sup> et les services de l'État qui devrait prévaloir. Cela est très éloigné de la conception qui a présidé à la création de la Société du Grand Paris qui ne saurait rester en l'état.

*« Les défis ne pourront être relevés que si nous sommes collectivement capables de créer les conditions d'une intense activité intellectuelle et d'un changement de dimension du débat public et démocratique. »*

Le second enseignement est que les enjeux de la métropolisation sont en grande partie inédits, avec un contexte qui oblige plus que jamais à croiser les défis des crises économiques, écologiques et sociales. Si cruciale qu'elle soit, l'énumération des questions à traiter n'y suffit pas. Il faut bien sûr renverser l'insupportable aggravation des ségrégations sociales, relier beaucoup mieux projets de transports et aménagement urbain, endiguer l'envolée du prix du foncier et résorber la pénurie de logements, redistribuer les richesses entre collectivités, revisiter l'aménagement à l'aune de l'exigence écologique et de la sobriété énergétique, réorienter le développement économique... mais ce sont les tensions entre ces objectifs qui ne sont pas mécaniquement compatibles qu'il faut affronter. C'est la construction d'un modèle de développement alternatif à la métropole ségrégative de la mondialisation libérale et de sa traduction spatiale qu'il s'agit en fait de concevoir. La formule déjà utilisée d'alter-métropolisation me semble bien désigner ce chantier. Aucun

(1) Géographe, Daniel Béhar enseigne à l'université Paris-Est et dirige la coopérative Acadie.

(2) Ingénieur, urbaniste et politologue, Jean-Marc Offner dirige l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine depuis 2009.

(3) Économiste et géographe, directeur délégué de la chaire ville de Sciences po – Centre d'études européennes.

(4) Conférence des huit présidents des Régions du Bassin parisien (Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Pays de la Loire, Picardie).

expert, aucune famille de pensée ne peut prétendre y répondre isolément. Dans la durée, de tels défis ne pourront être relevés que si nous sommes collectivement capables de créer les conditions d'une intense activité intellectuelle et d'un changement de dimension du débat public et démocratique.

**L. C. – Quel panorama dressez-vous des outils d'ingénierie au niveau métropolitain en Île-de-France ?**

**Vous paraissent-ils adaptés ? Faudrait-il compléter le dispositif ?**

F. L. – L'inventaire est connu. Depuis plusieurs années, face à la complexité des enjeux auxquels les élu(e)s sont confronté(e)s, et avec l'émergence d'une structuration des territoires infrarégionaux, de nouveaux outils d'ingénierie territoriale ont été créés. Leur développement s'est essentiellement fait de manière *ad hoc* : ils viennent le plus souvent à l'appui de projets de territoire (établissements publics d'aménagement, agences d'urbanisme territoriales ou liées à une intercommunalité, établissements publics fonciers...). Tous, en réalité, se posent les mêmes questions : comment répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et urbains de la métropole, à l'échelle d'un territoire ?

Ces ingénieries territoriales sont le fruit d'une histoire. Elles correspondent à la manière très particulière dont s'est structurée la métropole francilienne, entre imbrication d'échelles multiples, aux contours flous voire discontinus. L'enjeu n'est surtout pas de faire table rase de toute cette richesse. Mais le phénomène métro-

*« Les nouveaux outils d'ingénierie dont la métropole a besoin naîtront de la démocratie coopérative qu'il s'agit de faire émerger, loin de toute tentation recentralisatrice comme de la négation du rôle de l'État ou de la Région. »*

politain est en constante évolution et le nouveau contexte les bouscule nécessairement. Je pense en particulier à l'émergence de nouveaux acteurs métropolitains comme Paris Métropole et l'Atelier international du Grand Paris, au nouveau rôle de l'État, avec tout ce qu'il porte de contradictions, à la montée en puissance d'intercommunalités fortes comme Plaine Commune ou de regroupements intercommunaux de forme différente, comme la Vallée scientifique de la Bièvre.

Plus que jamais, les élu(e)s et les citoyen(ne)s ont besoin de cette production d'idées. Ils et elles ont besoin que leur réflexion théorique, leurs débats politiques soient enrichis, raisonnés ou exacerbés par la controverse intellectuelle, par l'approche comparative qui permet d'élargir leur horizon. Ils et elles ont aussi toujours plus besoin d'aide à la décision opérationnelle. Les ingénieries territoriales, dans leur diversité, répondent à ces fonctions.

Les nouveaux outils d'ingénierie dont la métropole a besoin naîtront de la démocratie coopérative qu'il s'agit de faire émerger, loin de toute tentation recentralisatrice comme de la négation du rôle de l'État ou de la Région. Avec la création de l'Institut des métropoles durables ou de l'Atelier international du Grand Paris, nous complétons la gamme des outils disponibles. Il reste maintenant à développer de nouveaux partenariats stratégiques, à trouver les complémentarités, les projets communs. Si nous parvenons à faire primer la logique de coopération sur la concurrence et les rivalités, alors la forme institutionnelle suivra.



Lors de l'élaboration du Sdrif, la Région a montré sa capacité à mettre en débat de grands enjeux d'aménagement et à dialoguer avec les collectivités.

**L. C. – Si on postule le besoin de contre-expertise, tout en constatant la raréfaction d'argent public, quelle articulation pensez-vous possible entre les outils d'ingénierie pilotés par la Région et les autres ?**

F. L. – Construire une métropole solidaire et durable est un défi d'une telle ampleur qu'il ne peut qu'appeler à toujours plus de production intellectuelle. Même si la réflexion sur la diversification des sources de financement est légitime, l'aborder par l'angle de la contrainte de l'argent public serait une grave erreur : si l'on ne prend pas à bras le corps ces questions aujourd'hui, les crises sociales et écologiques vont continuer à s'amplifier, et elles seront lourdes de conséquences humaines, sociales et financières. D'ores et déjà, les ségrégations et les inégalités dont souffre l'Île-de-France

pénalisent son développement tout entier. L'Île-de-France est malade de son développement inégalitaire et de la violence sociale qu'il engendre : bâtir dès à présent les éléments de réponse à la crise n'est pas un luxe, c'est une urgence.

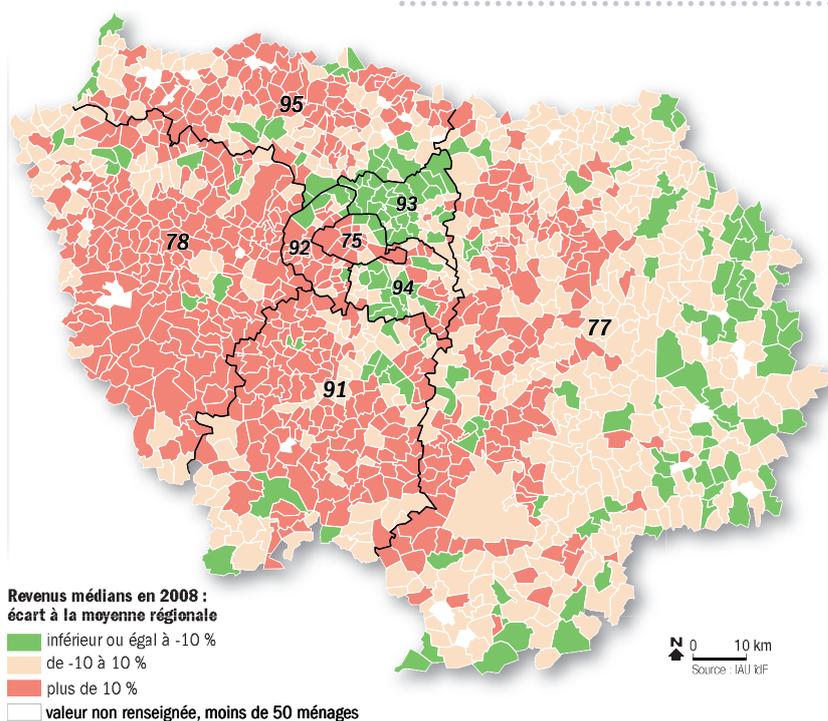
L'IAU îdF a dans ce chantier un rôle de premier plan à jouer. Son histoire le dote d'une double originalité : il a été au cœur de tous les projets d'aménagement métropolitains depuis sa création, du SDAURP de 1965 au Sdrif de 2008 ; et il dispose d'une expertise pluridisciplinaire transversale et d'une crédibilité scientifique qui en font sa force. Il doit combiner cohérence de la métropole et connaissance des territoires qui la composent, dans leur complexité et leur histoire. De par son ancrage dans l'espace régional, il peut donc être au cœur des nouveaux partenariats stratégiques qu'il s'agit de nouer avec les ingénieries et les collectivités territoriales, mais aussi avec le monde de la recherche et ce qu'on appelle communément la « société civile », tant la dimension démocratique est décisive dans la construction métropolitaine.

**L. C. – Dans un contexte où les questions d'aménagement se médiatisent fortement, si une collectivité veut défendre un point de vue divergent, est-ce une bataille technique qu'elle doit mener, argument contre argument, ou bien une bataille de communication ? Finalement, est-ce bien dans l'ingénierie qu'il faut investir ?**

F. L. – On dit souvent que l'on vit aujourd'hui dans un monde dominé par la communication, où les nouvelles technologies rendraient obsolète une vision « ancienne » du débat politique. Je trouve cette affirmation très contestable.

Prenons un exemple qui a concerné tout particulièrement la collectivité régionale, et bien sûr l'IAU îdF : les débats publics sur le réseau de transport du Grand Paris et Arc Express. Le projet du « Grand Huit » avait pour lui un plan de communication bien rodé de la part du gouvernement, dont l'outillage en matière de communication excède très largement celui de la Région. Pourtant – et les comptes rendus des débats publics en attestent –, il a fait l'objet de la plus vive contestation sur ses fondements mêmes en matière d'aménagement et de développement économique. Dans ces débats publics, les expertises de l'IAU îdF et du Stif<sup>(5)</sup>, entre autres, ont été précieuses : ils ont permis de démontrer qu'un projet de transports ne valait qu'adossé à un projet d'aménagement et ont facilité l'émergence des enjeux

*« J'en tire comme enseignement que la communication cesse d'occulter le fond dès lors qu'on prend résolument le parti du débat citoyen. »*



(rééquilibrage territorial, desserte fine...), ce qui a été décisif pour leur donner une issue positive. J'en tire comme enseignement que la communication cesse d'occulter le fond dès lors qu'on prend résolument le parti du débat citoyen. Quand on fait le pari de l'intelligence, alors l'ingénierie comme les élu(e)s trouvent toute leur place. Le rôle de l'élu, n'est ni « seulement » de dialoguer avec la population, ni « seulement » de trancher entre les scénarios soumis par l'expertise. Il devrait beaucoup plus tendre

vers une fonction de passeur d'idées entre les controverses scientifiques, l'expertise technique et le débat public. C'est de cette manière que l'on pourra mieux identifier l'existence d'options ouvertes, dégager le sens des arbitrages à rendre et renouveler la construction des grands choix collectifs.

Je pense à l'exemple des débats sur l'étalement urbain. La lutte contre l'étalement urbain est un défi considérable : il s'agit de rompre avec la précarité énergétique et l'urbanisation « en tache d'huile » qui sacrifie les terres agricoles et brise les continuités écologiques. C'est un objectif que nous avons mis au cœur du Sdrif de 2008. Pourtant, on en connaît les contradictions possibles si la densité se traduit par une forte hausse du prix du foncier et aggrave de fait les processus d'exclusion sociale. Il y a alors conflit d'objectifs

(5) Syndicat des transports d'Île-de-France, autorité organisatrice des transports de la région Île-de-France, présidé par le président du conseil régional d'Île-de-France depuis 2005.



Occupation de la Plaza de la Encarnación à Séville par des Indignés en juin 2011. Ils se sont installés sur l'esplanade du Metropol Parasol de l'architecte Jürgen Mayer H. inauguré en avril de cette même année. « C'est la construction d'un modèle de développement alternatif à la métropole ségrégative de la mondialisation libérale et de sa traduction spatiale qu'il s'agit en fait de concevoir » F. L.

entre impératifs écologiques et sociaux. Traiter de telles contradictions – il y en a évidemment bien d'autres – ne peut se faire qu'en renouvelant la relation entre recherche urbaine, expertise et débat politique au sens noble du terme.

**L. C. – Les relations entre les outils d'ingénierie et leurs élus sont-elles satisfaisantes. Vers quoi les verriez vous évoluer ?**

F. L. – Certains élus voient encore le rôle du technicien et du chercheur comme coupé de la sphère politique et réciproquement. De plus, le troisième élément du triptyque – les citoyens – reste trop souvent marginalisé, sinon oublié.

La division stricte entre trois ensembles : techniciens, chercheurs, politiques et société civile – où chacun aurait sa tâche – c'est-à-dire production, vulgarisation et usage, est contreproductive.

La société civile, ce sont des étudiants, des universitaires, des associations, des syndicats, qui sont à même de formuler des exigences, des éléments de réponse, d'entrer dans ces questions et d'alimenter l'ingénierie même. À chaque fois que l'on a tenté l'expérience, elle a été positive : je pense par exemple aux ateliers de création urbaine initiés par la Région mais aussi aux mini-métropolitaines de la ville de Paris ou aux jeudis de l'architecture de Plaine Commune... Ces processus inclusifs doivent se poursuivre et s'amplifier.

C'est un nouveau souffle qu'il faut donner à cette mise en relation des acteurs. Les ingénieries y ont un rôle à jouer, parce qu'elles sont déjà les passeurs du monde de la recherche et des techniciens à celui du politique. Il faut

*« Les ingénieries ont un rôle à jouer dans la mise en relation des acteurs, parce qu'elles sont déjà les passeurs du monde de la recherche et des techniciens à celui du politique. »*

qu'elles soient désormais plus inventives et plus ambitieuses pour nourrir le débat public et politique, pour l'anticiper, s'en saisir et y insuffler du questionnement.

C'est un choix politique, bien sûr. Mais c'est aussi indispensable pour la réussite de tout projet d'aménagement. Les échecs des grands projets urbains du passé, de Haussmann à Delouvrier, de Brasilia aux cités françaises, sont bien souvent liés à l'échec de leur appropriation par les citoyens eux-mêmes, exclus du processus de décision, de conception. C'est une étape qu'il faut franchir, au moment où l'on doit construire la métropole du XXI<sup>e</sup> siècle.

Propos recueillis par Valérie Constanty