

# S'emparer du Grand Pari(s)

François Labroille

L'EFFERVESCENCE MÉDIATIQUE a totalement banalisé les expressions *Grand Paris*, *Paris Métropole*, *Métropole Paris Ile-de-France demain*, mais sans qu'on sache bien ce qui les distingue. Les publications savantes se multiplient, la presse en traite abondamment et même le gratuit *20 minutes* tient une rubrique « Grand Paris ».

Nicolas Sarkozy dit vouloir en faire l'un des grands chantiers de son mandat, et dès cet automne a engagé son offensive avec le projet de loi sur la « Société du grand Paris ». Au même moment, la Région Ile-de-France mettait en avant son « schéma directeur » et la ville de Paris vantait les premiers pas de « Paris Métropole ». Très souvent les grands médias présentent cette confrontation comme simplement politicienne et la réduisent à des rivalités de pouvoir entre institutions. De leur côté, les principaux acteurs sociaux se montrent pour l'instant plus discrets et interviennent relativement peu.

Pourtant chacun pressent que l'enjeu est avant tout politique, qu'il met aux prises des projets essentiels sur le devenir de l'Ile-de-France et donc qu'il touche directement la conception du mode de développement pour les décennies à venir. Quitte à beaucoup simplifier, c'est cette grille de lecture qu'il s'agira ici d'explicitier, avec l'objectif d'inciter à investir ces débats.

## Mesurer le fait métropolitain

Avant de tenter ce décryptage, il est nécessaire d'évoquer l'émergence du fait métropolitain. De longue date urbanistes et géographes parlent de *métropoles* et de *mégalopoles*. Plus récemment se sont propagées les notions de *ville monde*, de *ville mondiale*, de *ville globale*<sup>1</sup>, toutes appellations qui renvoient à des phénomènes vécus par chacun, mais difficiles à se représenter de façon stable d'un point de vue conceptuel. Si l'expérience physique de la croissance urbaine, c'est sa dilatation, la métropole désigne beaucoup plus qu'un espace ou qu'un périmètre élargi : la ville des flux et des réseaux...

Et Paris, ce n'est pas une ville comme une autre. Paris et la Région parisienne figurent dans les quelques métropoles de rang mondial. A la fois manifestation la plus poussée d'une mondialisation libérale très ségrégative et expression passionnante d'une mutation de la civilisation humaine de longue durée. L'enjeu en est la maîtrise. Le contexte de la crise financière et de sa propagation à l'économie réelle donne encore plus de poids aux défis identifiés ces dernières années : la conciliation entre développement économique et solidarité sociale, le creusement continu des inégalités sociales et territoriales, la crise écologique, etc.

<sup>1</sup> Cf. les travaux de Saskia Sassen  
(fr.wikipedia.org/wiki/Saskia\_Sassen)

### **Pour une nouvelle approche de la « question urbaine »**

« Qu'un pays comme la France puisse avoir comme capitale une métropole qui fait jeu égal avec New York, Londres ou Tokyo, bien devant les capitales de pays infiniment plus peuplés et même économiquement plus prospères, montre la singularité française, et par là même, en un apparent paradoxe, nourrit un sentiment de fragilité, plus psychologique que réel [...] Les mobiles de Calder fournissent un modèle spatial assez compréhensible du fonctionnement métropolitain. Système complexe, qui tire son mouvement de l'extrême imbrication de ses topologies, mais aussi de leurs différences de densités, de surfaces, d'accroches. Evidemment, on ne peut transposer terme à terme, ce qui n'est qu'une sculpture, fût-elle spatiale, mais retenons comme une simulation intéressante de l'urbanité contemporaine la motricité de l'équilibre instable de chaque mobile, sans cesse recomposé par l'ajout d'un nouvel élément, par le décentrement d'une connexion. »

Paul Chemetov et Michel Lussault, *Le Monde*, 12 avril 2009.

L'accélération du débat autour du Grand Paris est chronologiquement liée à l'élection de Nicolas Sarkozy qui en a fait l'une de ses premières interventions en juin 2007. Il prend alors violemment à parti le Schéma directeur de l'Ile-de-France (Sdrif), en cours d'élaboration depuis 2004 sous la responsabilité du Conseil régional, qu'il juge très insuffisamment ambitieux. Pour comprendre comment se noue alors bien plus qu'un conflit de compétences, il importe de faire le récit de ces dernières années et de repérer la gestation des projets en présence.

#### **Les quatre ans du Sdrif**

Le Sdrif est un document d'urbanisme qui détermine l'affectation des sols pour l'habitat, les activités, la localisation des grandes infrastructures de transport et d'équipement. De ce fait, il a une portée très large et il touche directement ou indirectement à l'ensemble des politiques publiques. Les précédents schémas directeurs (ceux de 1965, 1976 et 1994) relevaient strictement de la compétence de l'Etat. En 1995, la loi a confié son élaboration à la Région, en concertation avec les autres collectivités territoriales et avec l'Etat qui doit le valider en le transmettant au Conseil d'Etat.

En fonction de cette compétence nouvelle, en 2004, le Conseil régional a lancé la révision du Sdrif pour penser le devenir de la Région à l'horizon de vingt-cinq ans. Le processus alors engagé a combiné les concertations avec les autres collectivités et un important travail d'ateliers thématiques et territoriaux. Si, malheureusement, la concertation démocratique n'a pas eu l'échelle que les sujets traités méritaient, la production de matériaux, souvent de grande qualité, a conduit à mettre en débat les enjeux d'un mode de développement plus robuste.

Certes non dénué de limites ou d'ambiguïtés, ce nouveau Sdrif a le mérite de placer les questions des inégalités sociales et de la crise climatique et écologique au centre de sa stratégie. Il se donne l'objectif de la construction de 1,5 million de logements en 25 ans et de 30 % de logements sociaux sur l'ensemble du parc. En réponse à la crise écologique il se place dans la perspective simultanée de la densification et de la qualité urbaines. Il fait des choix ambitieux de développement des transports publics avec le prolongement de nombreuses lignes de métro, de tramway, de RER et la grande rocade en métro rapide dite Arc Express. Au demeurant on retrouve une bonne part de ces choix dans le plan de mobilisation du Stif (syndicat des transports d'Île-de-France) en faveur des transports retenu en juin 2009. Adopté en septembre 2008 par le Conseil régional, après un avis favorable unanime de la commission d'enquête publique, le Sdrif est resté bloqué par le gouvernement.

### **L'offensive de Nicolas Sarkozy**

Au fil des mois, et tout particulièrement après l'élection présidentielle, le conflit est devenu de plus en plus ouvert entre la Région et le gouvernement. Dès juin 2007, le président de la République a décidé de stopper le Sdrif et préconisé une réorganisation des pouvoirs. Il a annoncé son remplacement par un nouveau plan stratégique, dont l'élaboration était confiée aux administrations concernées et à un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Île-de-France, prévu en décembre 2008. Il a simultanément fait appel à une consultation internationale annoncée le 17 septembre 2007 lors de l'inauguration de la Cité de l'architecture, déclarant : « Pour favoriser cette réflexion, je souhaiterais, en concertation bien sûr avec l'ensemble des collectivités concernées, à commencer par la Ville de Paris, que huit à dix agences d'architectes puissent travailler sur un diagnostic prospectif urbanistique et paysager, sur le Grand Paris à l'horizon de vingt, trente voire quarante ans. »

En mars 2008 il a nommé Christian Blanc secrétaire d'Etat à la Région Capitale, le chargeant par sa lettre de mission du 14 mai 2008 de « définir une vision de la région capitale à l'horizon 2030 et d'imaginer les modes d'organisation correspondants. Il s'agit de faire de Paris une « ville-monde » pouvant rivaliser avec le Grand Londres ou New York, et de réfléchir notamment aux infrastructures de transport, à l'offre de logements ou à la gouvernance. »

Lors de l'inauguration le 29 avril 2009 de l'exposition « Grand Pari(s) » présentant les travaux des dix équipes d'architectes et d'urbanistes, il annonçait sa vision dans un discours dont les médias ont relevé le lyrisme : « Comment refaire de la ville, [...] du lien social, [...] de la solidarité ? Comment inventer la ville durable, la ville de l'après-Kyoto, la ville écologique [...] ? Voilà le plus grand défi peut-être de la politique du XXI<sup>e</sup> siècle [...]. C'est cela l'ambition du Grand Paris ». Le dossier de presse était sans doute plus prosaïque mais détaillait les projets.

Depuis, le Conseil des ministres du 7 octobre 2009 a adopté le projet de loi instaurant une « Société du Grand Paris », définie comme un établissement public à caractère industriel et commercial majoritairement constitué de représentants de l'Etat. La loi lui confie la construction du « réseau de transports d'intérêt national du Grand Paris ». Il lui donne la possibilité, sur de larges zones autour des gares du « grand huit »<sup>2</sup>, ainsi que sur un certain nombre de territoires stratégiques, de préempter et d'exproprier. Son exposé des motifs explicite de façon très claire la nature du projet : « Le principe fondateur du projet global de développement et d'aménagement du Grand Paris réside dans la valorisation de ses potentiels par l'émergence de plusieurs pôles économiques moteurs de croissance [...] En mettant en relation ces pôles, le réseau primaire de transport, véritable système nerveux central, apporte cohérence et efficacité à l'ensemble du projet de développement et d'aménagement. »

Cette construction de *clusters*<sup>3</sup> à relier par un métro rapide est martelée dans toutes les interventions de Christian Blanc. Elle est supposée assurer la sortie de crise et structurer l'ensemble de l'aménagement régional. C'est sur ces bases que le projet donne au gouvernement, en amplifiant considérablement l'effet déjà produit par la mise en place des OIN (opérations d'intérêt national), les moyens d'une reprise en main des prérogatives essentielles en matière d'urbanisme autour de la quarantaine de gares envisagées et des territoires stratégiques. La fusion par décret des établissements publics d'aménagement de la Défense et de Seine Arche, qui prive la commune de Nanterre de plus de 500 hectares pour y étendre le quartier d'affaires et donc aggraver les déséquilibres de la Région, en est une des récentes illustrations.

C'est donc le pilotage de l'aménagement dont les collectivités sont desaisies, au profit d'une vision centrée sur la compétition entre métropoles mondiales, et donc sur la promotion de quelques territoires et la relégation de tous les autres.

### **De nouveaux acteurs : Paris métropole et intercommunalités**

Le renouvellement du débat sur les enjeux métropolitains est loin de se réduire à cette confrontation Gouvernement/Région. Si le morcellement institutionnel a longtemps caractérisé l'Île-de-France, les tentatives de la ville de Paris de sortir de son isolement et la montée des intercommunalités ont fait apparaître de nouveaux acteurs.

Les initiatives de la ville de Paris ont été l'un des facteurs d'une accélération dans les années 2000. En 2001, l'élection à la mairie de Paris de Bertrand Delanoë a débouché sur une

redéfinition des relations entre Paris et les communes limitrophes, avec la délégation confiée à Pierre Mansat, élu communiste, sur les relations entre Paris et les autres collectivités territoriales. Le travail entrepris quant

<sup>2</sup>/Le « grand huit » désigne le projet d'infrastructure de transport de Christian Blanc, cartographié dans le dossier de presse du 29 avril 2009 qui accompagnait l'intervention de Nicolas Sarkozy.

<sup>3</sup>/Le terme de *cluster* désigne un lieu présentant une concentration d'entreprises, notamment industrielles, et d'organismes de recherche et d'enseignement supérieur.

à la nécessaire réflexion à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, la publication d'*Extra muros*<sup>4</sup>, les conventions passées avec une série de communes ont débouché sur une conférence métropolitaine qui s'est tenue pour la première fois en juillet 2006. Celle-ci dépasse, en termes de regroupement, les clivages politiques traditionnels puisque des municipalités de droite telles celles de Vincennes ou Sceaux en sont parties prenantes. Il en sortira en décembre 2008 le lancement du syndicat mixte d'étude Paris-Métropole avec quatre-vingt-huit collectivités, dont la Région. Depuis, l'assemblée générale constitutive du syndicat s'est tenue le 10 juin 2009 et le seuil des cent collectivités adhérentes a été franchi. Son programme d'étude s'organise autour de quatre commissions : « développement et solidarités », « logement », « mobilités », « projets métropolitains ». Si son activité est encore embryonnaire, son ambition affichée est celle d'un certain pragmatisme : sans bouleversement institutionnel, chercher à décroquer et articuler les différentes institutions locales.

La vive progression de l'intercommunalité est un autre facteur qui contribue au dépassement de la fragmentation institutionnelle. Le phénomène est tardif en Ile-de-France mais il s'est accéléré au cours des dernières années. Il n'est pas sans ambiguïté quand les regroupements s'avèrent avant tout opportunistes et relevant d'abord d'affinités politiques ou sociales. Il est beaucoup plus intéressant lorsque, portant des projets qui dépassent une échelle locale, il nourrit des dynamiques territoriales. L'exemple de Plaine Commune<sup>5</sup>, avec ses 360 000 habitants et ses neuf communes, est l'un des plus souvent cités. Il n'est pas le seul et l'émergence de nouvelles entités portant des projets territoriaux de cette nature est une des données avec lesquelles il faut désormais compter.

### Des projets en conflit

Qu'est-ce qui se joue vraiment ? Qu'est-ce qui relève de la méthode et qu'est-ce qui renvoie au fond de l'affrontement en cours ? L'un ne se comprend pas sans l'autre. La brutalité du procédé du côté du gouvernement ne se comprend que par le contenu et la divergence des projets en présence. Nous ne sommes donc pas devant un simple conflit de légitimité institutionnelle, mais bien devant un conflit de projet. Dire cela n'est pas sous-estimer l'ampleur de la remise en cause de la décentralisation, mais l'intervention de l'Etat ne serait pas en soi problématique si elle se faisait de façon coopérative, dans le respect des collectivités et avec des engagements financiers réels.

Que la région capitale cristallise des enjeux nationaux, c'est l'évidence. Et l'Etat national a des responsabilités à assumer quand il s'agit de penser le devenir d'une région motrice pour le développement du pays et celui de l'Europe. En revanche, il n'est pas acceptable que cette intervention se fasse par la négation des apports des collectivités, et tout particulièrement ceux de la Région, avec

4/La lettre *Extramuros* — Paris.fr

5/Présidée par Patrick Braouezec, l'agglomération Plaine Commune rassemble les villes d'Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Ile-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains, Villestaneuse.

le travail accompli autour du Sdrif, et ceux qu'annonce le développement du syndicat mixte Paris Métropole. Il n'est pas acceptable que la société du Grand Paris s'approprie des pouvoirs exorbitants et conduise à ce que finalement le gouvernement, en nommant son directeur, désigne le véritable président de la Région.

### **Un projet global du sarkozysme**

Si cette négation de la démocratie territoriale est si forte et si brutale, c'est que, fondamentalement, le gouvernement veut substituer à la conception du développement de l'Île-de-France que – en dépit de ses limites – porte le Sdrif, une tout autre conception. Les grands débats de la métropole de l'après-Kyoto sont oubliés, de même que les apports des dix équipes d'architectes qui conduisaient à penser, sans les séparer, l'injonction écologique et l'injonction sociale. Et oubliés les projets du plan régional de mobilisation pour les transports présenté en juin 2009, les nécessaires coopérations pour les améliorer et les financer. C'est bien la conception du devenir de l'Île-de-France qui est en jeu : se voient confrontées la vision d'une métropole ségrégative sous tutelle et celle d'une métropole solidaire et démocratique. Il faudrait analyser finement dans quelle stratégie d'ensemble du capitalisme français s'inscrit cette sélection des territoires et des personnes : on pressent que le projet du gouvernement pour l'Île-de-France participe d'une cohérence globale, qu'il mobilise la puissance publique, non pour l'intérêt général, mais pour dégager le maximum de terrain aux intérêts du monde des affaires, des promoteurs et des grands groupes du bâtiment et travaux publics. Il s'inscrit dans une stratégie de recomposition du capitalisme français dans le contexte de crise, de son insertion mondiale, avec un état « stratège » incontestablement plus autoritaire et aussi plus libéral que jamais dans son action au service du marché.

### **Le boomerang de la consultation des dix**

Le président de la République pensait, avant tout, trouver un faire-valoir dans le lancement de la consultation internationale auprès de dix équipes d'architectes et urbanistes de renom. L'intervention récente et remarquée de l'architecte Jean Nouvel, à la tête de l'une des dix équipes, a convaincu les plus sceptiques que cette tentative n'allait pas du tout de soi et faisait même boomerang. Dans une tribune publiée dans *Le Monde* du 20 octobre 2009, sous le titre « Le projet du Grand Paris est menacé de s'enliser dans la confusion », il affirmait : « Les Français n'ont aucun moyen de savoir que le Grand Paris de Christian Blanc, et son projet de loi, n'a rien à voir avec le Grand Paris exposé à la Cité de l'architecture par les dix équipes internationales pluridisciplinaires ».

Le principe de cette consultation avait été annoncé en septembre 2007. Elle a donné lieu à un appel à projets au début 2008 sous l'égide du ministère de la Culture, et c'est en juin 2008 que dix équipes ont été retenues, non pour un concours mais pour une consultation sans lauréat, avec la double mission d'une recherche fondamentale sur la métropole de l'après-

Kyoto et sur le diagnostic prospectif de l'agglomération parisienne. Effectués en neuf mois, leurs travaux ont été suivis par un comité de pilotage et un conseil scientifique coprésidé par Michel Lussault et Paul Chemetov. Ils ont été restitués en mars 2009 et ont donné lieu à une exposition à la Cité de l'architecture au Palais de Chaillot qui a déjà reçu plus de 100 000 visiteurs. Les milliers de pages de ces contributions pluridisciplinaires ne se résument pas aisément et se ne se ramènent pas aux quelques images en 3 D largement reproduites dans les médias. L'exercice n'est pas de même nature que la réalisation d'un document d'urbanisme tel le Sdrif, à portée juridique et prescriptive. Mais il a été très largement salué pour le fourmillement d'idées et la mise en débat auxquels il donne lieu. L'IAU (Institut d'aménagement et d'urbanisme - Ile-de-France) y a vu un « bouillonnement intellectuel et créatif », et en a décrypté les apports en soulignant le lien urbanisme/transport au cœur des démarches proposées, l'accent mis sur les améliorations de la métropole ordinaire et la mesure prise de la mutation écologique.

Il ne s'agit pas d'un projet mais de dix projets qui incitent au débat et qui appellent des prolongements. La question est de savoir quelles suites se-

### **Le point de vue éclairant de Frédéric Gilli**

« Il y a d'abord un problème de diagnostic. Il s'agit de rendre la région parisienne plus efficace économiquement. Certes, mais la logique de concentration des forces productives dans quelques pôles économiques spécialisés va à l'encontre des logiques de recomposition à l'œuvre dans les grandes métropoles mondiales. De plus, Christian Blanc dissocie la croissance économique et la solidarité sociale. Son idée de redynamiser des pôles économiques d'excellence qui existent déjà et d'en faire le moteur de la croissance pour éventuellement plus tard redistribuer ces richesses pose un problème d'articulation territoriale. [...] »

« Ce ne sont pas les pôles économiques qui font les 500 milliards d'euros annuels du PIB francilien mais les excellences agglomérées de la région qui créent les conditions de l'émergence, en certains endroits, de concentrations d'emplois. Les pôles sont une conséquence de la dynamique francilienne, et non pas une cause. [...] »

« Le tracé ne répond pas à des besoins impératifs, comparativement aux enjeux de mobilité quotidienne de millions de Franciliens. Ensuite, pour relier ces pôles, le métro passera par des zones qui sont, pour certaines, encore peu densément peuplées et à l'écart des zones très urbanisées de la région. Cela pose une question de durabilité car cela va entraîner un étalement urbain, alors que la ville durable était un élément essentiel de la commande et du discours du président de la République le 29 avril 2009, réaffirmé par toutes les équipes d'architectes. »

Source : *Mediapart*, 7 octobre 2009.

ront données à ces travaux, comment les organismes tels l'Apur (Agence parisienne d'urbanisme) et l'IAU, le syndicat mixte Paris Métropole, la Région, et l'Etat s'en empareront pour les évaluer et déterminer le parti à en tirer pour enrichir leurs projets.

### **Un enjeu démocratique**

L'affrontement quant au contenu des projets ne peut se traiter en vase clos et ne se réglera évidemment pas au sein de la communauté des urbanistes. Pour qui veut s'inscrire dans la perspective d'un projet progressiste, et donc penser une « alter métropolisation », la question démocratique est première. De ce point de vue, les séquences électorales sont essentielles, et personne ne doute que les élections régionales de mars 2010 vont constituer un moment majeur de la confrontation des projets. Pourtant les batailles électorales sont avant tout des batailles d'idées, et celles-ci se mènent aussi en amont et en aval du moment électoral proprement dit. Porter un projet progressiste, apte à mettre en échec les stratégies du sarkozysme, ne nécessite-t-il pas un investissement plus constant et de plus longue portée des forces concernées, qu'elles soient politiques, associatives, syndicales ou intellectuelles ?

Octobre 2009

### **Dix mots pour comprendre le Grand Paris**

« Parce que le sujet de la consultation est d'une incroyable complexité et parce que les démarches des équipes sont toutes spécifiques, le matériau final, qui constitue la trame de cette exposition, est riche et foisonnant. Cela traduit la vitalité de la réflexion, mais se paye au prix d'une difficulté majeure : celle de dégager des points communs et des différences entre les problématiques et les propositions. Sans vouloir ni pouvoir pallier complètement cette situation, on propose au moins de souligner quelques-uns des enjeux de connaissance et d'action. Pour ce faire, dix mots ont été choisis et mis en exergue, sans volonté d'épuiser les questions posées, juste pour poser des balises, ça et là [...] Il a semblé que toutes les équipes avaient d'une façon ou d'une autre, croisé les thèmes que ce petit glossaire égrène : *auto-organisation urbaine, centralité, commutateur urbain, étalement urbain, logistique, métropole post-Kyoto, mobilité, non-bâti (friches, délaissés, vides, campagnes), proximité, séparation.* »

Source : AMC, n° spécial, « Le Grand Pari(s), consultation internationale sur l'avenir de la métropole parisienne », mai 2009.



## Quelques références

### Livres, revues

Paul Chemetov, Frédéric Gilli, *Une région de projets : l'avenir de Paris*, La documentation française, 2006.

Frédéric Gilli, Jean-Marc Offner, *Paris, Métropole hors les murs*, Presses de Sciences Po, 2009.

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

Institut d'aménagement et d'urbanisme - Ile-de-France (IAU), « Stratégies métropolitaines », *Les Cahiers*, n° 151, juin 2009.

AMC, n° spécial, « Le grand Pari(s), consultation internationale sur l'avenir de la métropole parisienne », mai 2009.

*Urbanisme*, n° 368, septembre-octobre 2009,

« Dossier : Le Grand Pari(s) ».

### Sites

[www.legrandparis.culture.gouv.fr](http://www.legrandparis.culture.gouv.fr)

[www.sdrif.com](http://www.sdrif.com)