

NOUVEAUX
Débats

PARIS, MÉTROPOLE HORS LES MURS

Aménager et gouverner un Grand Paris

*Frédéric Gilli
Jean-Marc Offner*



SciencesPo.
Les Presses

Extrait de la publication

PARIS, MÉTROPOLE HORS LES MURS

PARIS, MÉTROPOLE HORS LES MURS

Aménager et gouverner un Grand Paris

*Frédéric Gilli
et Jean-Marc Olfner*

NOUVEAUX
(Débats



SciencesPo.
Les Presses

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Paris, métropole hors les murs / Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner – Paris : Presses de Sciences Po, 2008.

ISBN 978-2-7246-1092-5

RAMEAU :

– Aménagement du territoire : France : Paris (France ; agglomération, Paris (France ; agglomération) : Administration

DEWEY :

– 710 : Urbanisme – Aménagement du territoire

– 352 : Administrations locales – Collectivités territoriales

Public concerné : public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2008, PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Sommaire

<i>Liste des sigles</i>	7
<i>Cartes</i>	10
<i>Introduction</i>	
PARIS, HORS LES MURS	15
<i>Chapitre 1</i>	
LE DOSSIER DU GRAND PARIS	21
Frontières	21
Une vieille affaire	23
L' <i>aggiornamento</i> parisien : <i>extra muros</i>	30
Le schéma directeur :	
la région en première ligne	36
Fièvres médiatiques et agitation politique	41
Banalités et spécificités	49
<i>Chapitre 2</i>	
INVENTAIRE AVANT TRAVAUX	53
Ville, capitale et métropole internationale	54
Le devenir d'une ville mondiale	56
Région-capitale d'un État jacobin contesté	62
Genèse d'un espace métropolitain	68
Trois enjeux prioritaires	73
<i>Chapitre 3</i>	
QUI GOUVERNE QUOI ?	83
Nouvelles échelles, nouvelles institutions ?	83
Une gouvernance réinventée	88
Compétences en miettes	94
Intercommunalités, l'histoire ratée	99
L'État... propriétaire absent ?	104
Bonne gouvernance et modèles alternatifs	109

<i>Chapitre 4</i>	
RÉPRÉSENTATION	115
Le sens des limites	116
Dispositifs intégrateurs	121
Construction des territoires et identités métropolitaines	128
<i>Chapitre 5</i>	
UN LOCAL MÉTROPOLITAIN	135
« Paris » aux mille villages	136
Du quartier à la ville globale	139
Des maires sous pression	142
Une nouvelle donne locale	150
<i>Chapitre 6</i>	
AMBITIONS MÉTROPOLITAINES	161
La fabrique métropolitaine	162
Légitimer la Région	166
Haut Conseil du Paris métropolitain	170
Services collectifs	174
<i>Conclusion</i>	179
Un Paris unique, des problèmes partagés	180
Le local et le métropolitain	181
Intercommunalités, Région, Haut Conseil	182
Des perspectives pour investir	183
<i>Bibliographie indicative</i>	185

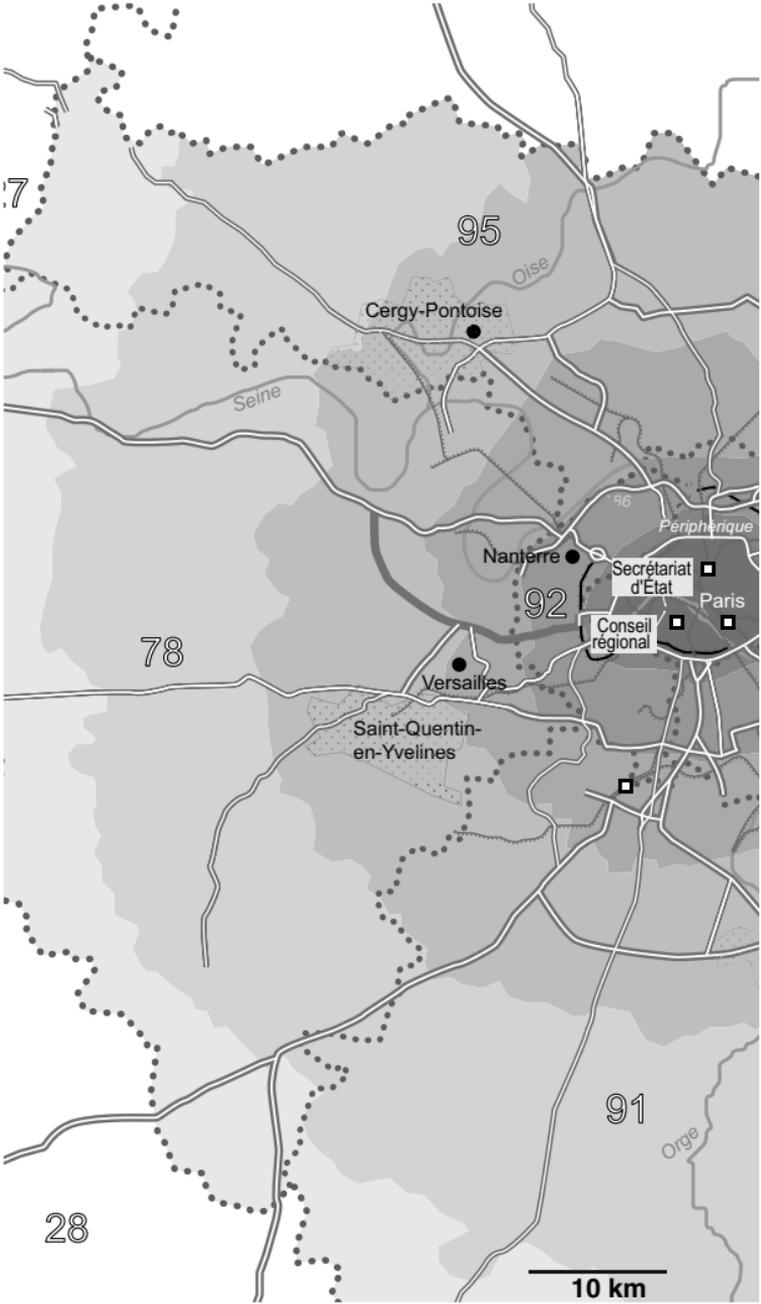
Liste des sigles

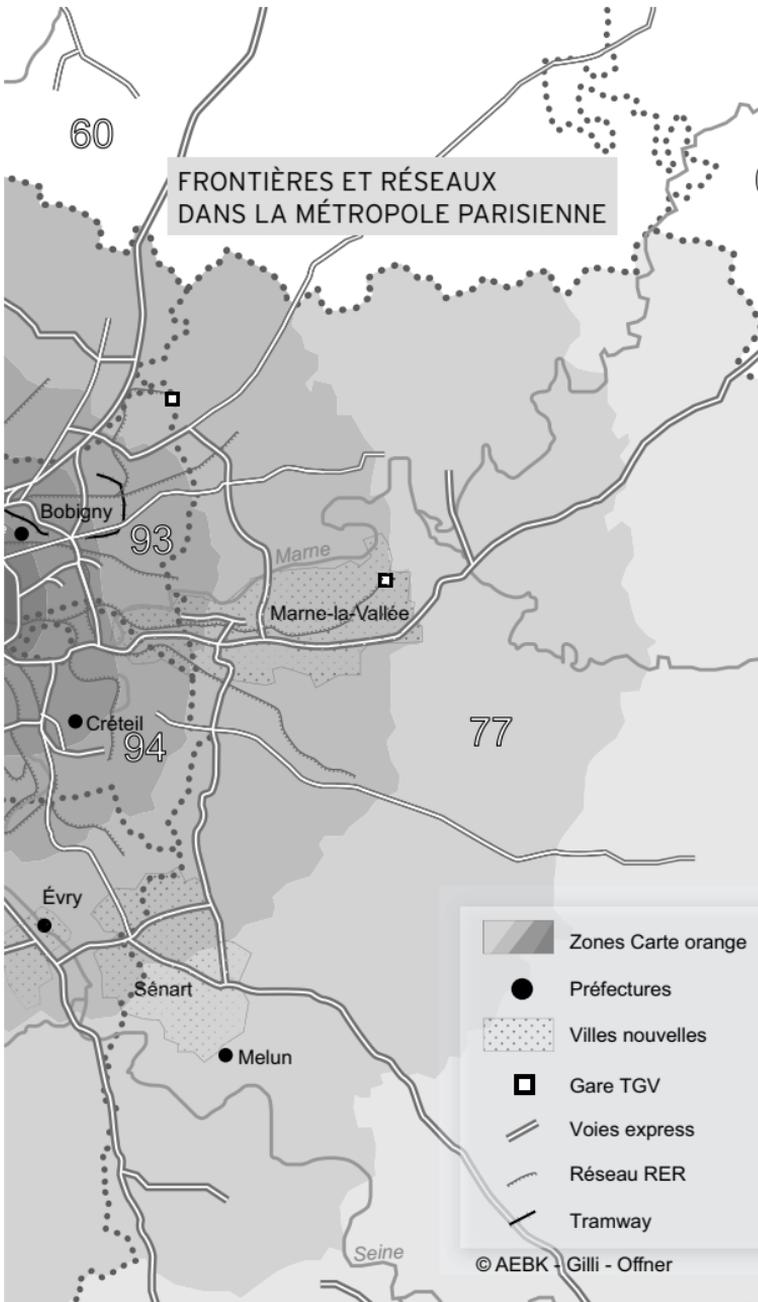
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne.
ANRU	Agence nationale de la rénovation urbaine.
APUR	L'Atelier parisien d'urbanisme, créé en 1967 par le Conseil de Paris, participe à l'élaboration des politiques, projets et documents d'urbanisme « à l'échelle de Paris, de son aire urbaine ou de tout ou partie de la région Île-de-France ».
CCIP	La Chambre de commerce et d'industrie de Paris est un établissement public « au service des 380 000 entreprises » de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. Des chambres départementales existent en grande couronne. La réorganisation en cours des chambres de commerces aura des effets en Île-de-France, <i>via</i> l'extension des prérogatives de la Chambre régionale de commerce et d'industrie.
CPER	Contrat de projets État-Région, anciennement Contrat de plan État-Région.
Diact	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.
Dreif	Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France.
EPFR	L'Établissement public foncier régional a pour mission depuis 2007 de produire du foncier destiné au logement. Il est à noter que les Yvelines, les

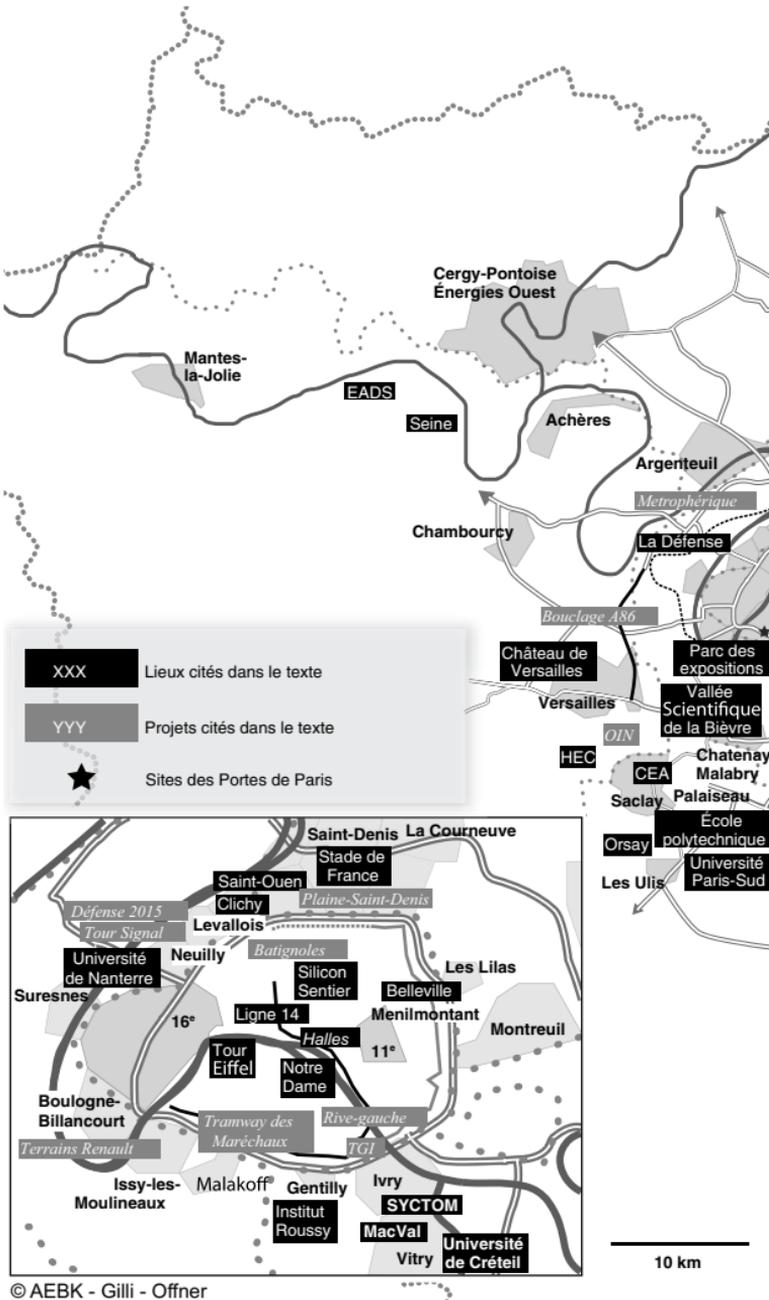
Hauts-de-Seine et le Val d'Oise ont créé leurs propres agences foncières départementales.

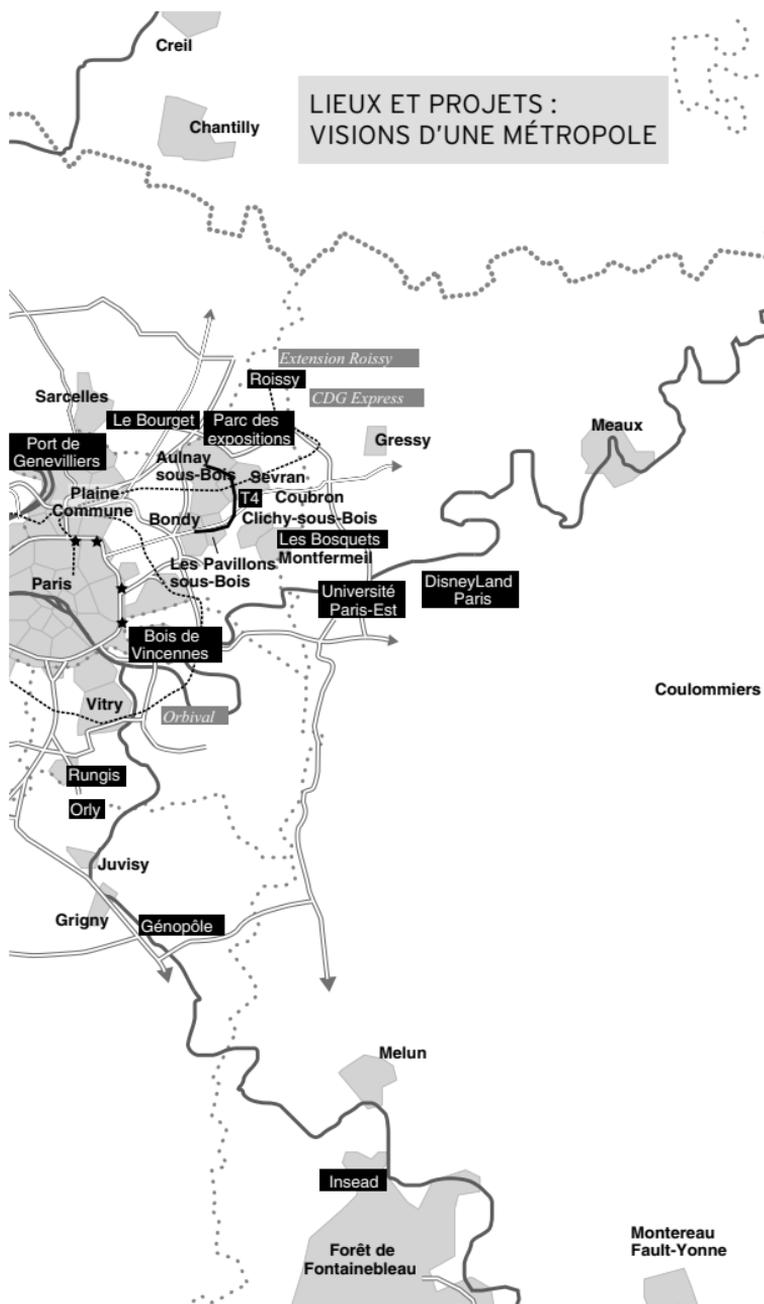
- FSRIF Le Fonds de solidarité de la région Île-de-France, créé en 1991, est un mécanisme de contribution des communes les plus favorisées fiscalement vers les plus pauvres.
- IAU-IF L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France (auparavant de la région Île-de-France, Iaurif) est un organisme d'études urbaines placé sous la tutelle du conseil régional, successeur de l'IAURP (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne) créé en 1960.
- Loi DALO Loi Droit au logement opposable.
- Loi SRU Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains.
- OIM Opérations d'intérêt métropolitain.
- OIN Opérations d'intérêt national, outil d'aménagement dérogatoire aux principes de la décentralisation puisque permettant à l'État de retrouver des compétences en matière d'urbanisme.
- Padog Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, 1960.
- PDU Plan de déplacements urbains.
- PLU Plan local d'urbanisme.
- PRES Pôles de recherche et d'enseignement supérieur.
- SCOT Schéma de cohérence territoriale.
- Sdaurif Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, 1976.
- Sdaurp Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, 1965.

- Sdrif** Schéma directeur de la région d'Île-de-France. Il encadre les politiques et projets d'urbanisme dans la région. Il est l'aboutissement de la procédure de révision du Sdrif de 1994.
- STIF** Le Syndicat des transports d'Île-de-France est l'autorité organisatrice des transports publics, présidé depuis 2004 par la Région.









Introduction

Paris, hors les murs

« *L'universel, c'est le local moins les murs*¹. »

Le dossier du Grand Paris, pour avoir tant tardé à s'exposer au débat public, est aujourd'hui rattrapé par une déferlante politique et médiatique. Le risque est réel que la multiplicité des avis plus ou moins informés brouille les cartes d'un dossier pourtant capital pour Paris, sa région et le pays. Les rapports d'experts ou d'hommes politiques se succèdent. Des décisions se préparent, dans les bureaux des ministères et des collectivités territoriales. Mais ces démarches semblent plus parallèles que convergentes. Au trop plein d'informations et d'opinions répond un manque de cadrage, de problématisation.

Chercheurs engagés dans la vie de la cité, il nous a semblé utile de rassembler les pièces du puzzle et d'en expliquer le dessin.

Le dossier du Grand Paris (que nous préférons appeler le Paris métropolitain) ne peut s'affranchir de ce que nous disent plus généralement les géographes, les sociologues et les politistes sur les mutations spatiales des grandes villes, sur les nouvelles formes de l'urbanité et de la citoyenneté, sur les transformations des modalités de l'action publique à l'ère des réseaux. Le Paris métropolitain n'échappe ni aux bouleversements des échelles, ni aux reconfigurations du lien social, ni à la crise de la décision publique. Espaces institutionnels et fonctionnels se trouvent en rapports dialectiques permanents et le territoire se construit par le politique autant que par l'ingénierie. La chronologie parisienne est faite de ces interactions incessantes entre paysages urbains et régimes politico-administratifs.

1. *Miguel Torga, L'universel, c'est le local moins les murs, Bordeaux, William Blake and Co, 1986.*

Ne pas imbriquer questions de gouvernance et questions d'aménagement constituerait une impasse méthodologique. D'où le sous-titre de l'ouvrage : « aménager et gouverner ».

Les huit propositions qui suivent serviront de fil rouge et permettront au lecteur un repérage argumentaire. Elles s'inspirent de nos expériences, de nos travaux et de nos lectures².

– Le Paris métropolitain n'est pas seulement du bâti aggloméré consolidé par le temps ; c'est aussi l'ensemble des relations que les habitants, les institutions, les différents acteurs ont tissées entre eux. C'est autant la ville-territoire des flux et des liens que la ville des lieux.

– Le phénomène métropolitain est plus qu'un changement de taille. Il se traduit surtout par la transformation qualitative d'un espace urbain où les échelles géographiques, autrefois hiérarchisées (emboîtées telles des poupées russes), s'intriquent et s'interpénètrent ; agencement territorial inédit, parfois qualifié de « glocal », « interscalaire » ou « métropolitain ».

– La métropole parisienne connaît une organisation multipolaire aux frontières floues. Elle ne constitue pas un ensemble bien ordonné structuré par quelques centres rationnellement disposés en périphérie.

– Les difficultés de gouvernance du Paris métropolitain recouvrent trois problèmes différents qui appellent des réponses distinctes : la relation entre la Ville de Paris et sa périphérie, l'organisation interne de la métropole, l'instauration d'un « acteur collectif » métropolitain.

2. Nous remercions ici les relecteurs critiques dont les réflexions ont nourri nos hésitations et nos certitudes. Nous remercions également François Ascher, Daniel Béhar, Patrick Berger, Paul Chemetov, Laurent Davezies, Philippe Estèbe, Vincent Fouchier, Ludovic Halbert, Patrick Le Galès, Christian Lefèvre, Jacques Lévy, Dominique Lorrain, David Mangin, Nicolas Portier, Michael Storper, Martin Vanier, Pierre Veltz pour la qualité et la stimulation des échanges que nous avons pu avoir. Ils ont indirectement nourri le contenu de ce livre, qui nous reste totalement imputable.

– L'unité aristotélicienne des territoires de la représentation, de l'action et de la délibération est obsolète. Il faut accepter, pour les articuler par d'autres moyens, la dissociation de ces trois fonctions du politique et élargir le champ des pratiques démocratiques à la délibération des habitants et des usagers.

– Focaliser l'attention sur une « zone centrale dense » réduit dramatiquement le spectre du débat métropolitain et le biaise.

– Des dispositifs de toutes natures peuvent être mobilisés pour travailler l'intégration territoriale, du mobilier urbain aux grands paysages, des lieux d'échanges aux trames viaires, des architectures symboliques aux images de la métropole. Pour cela, il faut éviter de tracer des frontières et s'attacher à articuler les échelles.

– Le millefeuille institutionnel n'est pas en lui-même un facteur d'inefficacité politique. Il peut même être un atout si les collectivités locales retrouvent des capacités d'action et de négociation. Cela suppose toutefois de redéfinir clairement les responsabilités de chaque institution, là où les chevauchements de compétences bloquent les réalisations.

Nous établrions, pour commencer, les tenants et aboutissants du dossier du Grand Paris. Affaire séculaire, comme le rappelle le chapitre 1, la réforme du paysage institutionnel parisien semble aujourd'hui profiter de circonstances politiques favorables, extraversion de la capitale et engagement de l'État aidant. Mais les débats ne sauraient se réduire aux relations entre Paris et sa périphérie.

Plus qu'une ville, Paris est à la fois capitale et métropole. C'est l'une des plus puissantes régions économiques du monde. Le chapitre 2 ausculte son extension, ses réorganisations internes, les retards d'investissement, la dangereuse fragmentation de son marché du travail.

L'émiettement des pouvoirs, dont le chapitre 3 précise les ressorts, ne trouvera pas ses remèdes dans de nouveaux contours politico-administratifs censés s'adapter à l'organisation spatiale actuelle. L'urgence est aux formes évolutives de partenariats politiques, interterritoriales et multiscales.

Cohérence et continuité territoriales sont à chercher du côté des images et des représentations de la métropole et des programmes d'action, comme le montre le chapitre 4. Une identité métropolitaine reste à construire dans un monde de multi-appartenances où le politique doit accepter de dissocier spatialement ses fonctions : représentation, action, délibération.

Pour aménager et gouverner le Paris métropolitain, il faut créer les responsables d'un « local » métropolitain et les porteurs d'une ambition métropolitaine, redonner des capacités d'action aux élus et des marges de manœuvre à la négociation. Cela passe par l'élargissement et le renforcement des intercommunalités en première et seconde couronne ; le chapitre 5 développe cette proposition.

Rendre opérationnel le niveau métropolitain est tout aussi fondamental, en confiant à la Région de réelles compétences exécutives dans ses champs d'intervention et en créant une instance en charge de l'intercession territoriale. Apte à appréhender l'organisation des interdépendances et l'articulation des échelles, doté d'instruments collaboratifs et cognitifs, un Haut Conseil du Paris métropolitain ouvrirait une scène pour la coopération métropolitaine. Le chapitre 6 étaye ces suggestions, dont le but est moins de déterminer un schéma institutionnel rigide que de formaliser des principes. Permettre au jeu des acteurs du Paris métropolitain de partager un cadre de débat, un ensemble de représentations et des instruments de coopération pour agir est un enjeu central.

Nous avons circonscrit notre rôle à l'établissement du diagnostic des dysfonctionnements du système institutionnel actuel et à la formalisation du cahier des charges de sa rénovation. Nous souhaitons lever les points de blocage qui l'empêchent de s'autoréformer en continu ; rendre le Paris métropolitain apte à la prise en charge de ces politiques publiques maintes fois précisées et attendues. Symétriquement, nous espérons que ce petit livre intéressera tous ceux qui se préoccupent de gouvernement et d'aménagement métropolitain, au-delà du seul cas parisien, aussi foisonnant et emblématique soit-il. Notre propos n'est pas sans lacune. Il n'est par exemple fait qu'allusion au contenu

et aux modalités de mise en œuvre des programmes indispensables au Paris métropolitain, qu'il s'agisse du transport, du logement, de l'environnement ou du développement économique.

Nous n'avons pas non plus cherché à rendre compte de tous les travaux scientifiques sur le sujet. Il faut relire le *Paris/Banlieue*, coordonné par Annie Fourcaut, Emmanuel Bellanger et Mathieu Flonneau³ ; lire le *Paris métropole* de Philippe Panerai⁴, entre autres pour ses photos et ses cartes, dont nous sommes pour notre part très avertis⁵. Il est vrai qu'*Une région de projets : l'avenir de Paris*⁶ a déjà apporté sa contribution cartographique au débat.

Précisions linguistiques

Un mot sur les termes utilisés pour parler de ces « objets territoriaux mal identifiés » qui font le sujet du livre.

Paris désigne la Ville de Paris lorsque l'on évoque les questions internes de la métropole, mais nos élans nous emportent vers un usage de ce nom propre sans souci d'échelle dès qu'il s'agit des relations entre grands espaces.

Grand Paris et Paris métropole se rapportent à l'emploi qui en est fait par les responsables politiques impliqués dans le dossier et par la presse, renvoyant à un projet institutionnel. Grand Paris est en fait l'expression la plus générique.

La Région désigne le conseil régional d'Île-de-France ; la région parisienne est quant à elle une manière commode de parler

3. Annie Fourcaut, Emmanuel Bellanger et Mathieu Flonneau (dir.), *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités. Historiographie, anthologie, chronologie 1788-2006*, Paris, Créaphis, 2007.

4. Philippe Panerai, *Paris métropole. Formes et échelles du Grand Paris*, Paris, Éditions de La Villette, 2008.

5. On se rapportera aux deux cartes p. 10 et p. 12 qui présentent les infrastructures physiques et institutionnelles de la métropole pour la première et l'ensemble des noms de lieux et de projets cités dans le livre pour la seconde.

6. Paul Chemetov et Frédéric Gilli, *Une région de projets : l'avenir de Paris*, Paris, Diact et La Documentation française, coll. « Travaux », 2006.

d'un ensemble flou plus vaste que le Paris municipal. Les termes d'agglomération, d'unité urbaine, d'aire urbaine ont des définitions statistiques précisées au fil des chapitres.

Des dénominations problématiques, zone dense, cœur d'agglomération, zone centrale dense, centre de l'agglomération... renvoient à une discussion contextualisée.

La métropole, quant à elle, est l'unique objet de nos préoccupations, dans toute la profondeur cognitive du mot ; elle a pour nom Paris métropolitain.

Quant au titre, *Paris, métropole hors les murs*, c'est souligner que nous nous préoccupons d'un Paris non seulement *extra muros* mais, qui plus est, non borné et non cloisonné. La métropole est apte à rayonner, sans souci d'appartenance à un bâti figé, telle la troupe d'un théâtre sortant dans la rue d'abord, hors de la ville ensuite. C'est aussi un double clin d'œil : à Paul Delouvrier, qui usait de l'expression pour illustrer son ambition planificatrice du changement d'échelle ; à Jacques Réda, dont le recueil de poèmes *Hors les murs* est une invite à l'exploration des environs de Paris⁷. À notre manière, nous poursuivons leurs propos.

7. Jacques Réda, *Hors les murs, Paris, Gallimard, 1982.*

Chapitre 1

Le dossier du Grand Paris

« Ensuite c'est Malakoff. À dix mètres du périphérique, sans la moindre transition un pays de fond en comble différent, aussi peu réductible à Paris qu'assimilable à une province, encore qu'il m'évoque étrangement l'Auvergne ce matin, une Auvergne non seulement mythique, mais soviétique et musulmane comme l'Azerbaïdjan¹. »

La question du Grand Paris est séculaire. De moments forts en longues parenthèses, les plaidoyers des politiques comme des experts sont longtemps restés vains. Aujourd'hui seulement, les dynamiques socioéconomiques se conjuguent aux circonstances politiques pour créer une exceptionnelle « fenêtre d'opportunité ». Les médias se sont emparés avec passion d'un sujet pourtant compliqué ; la discussion bat son plein.

— Frontières

Bien sûr il y a la Seine, qui coule sans se préoccuper des frontières. Et pourtant, la sédimentation des barrières, l'inscription dans le temps et l'espace de limites constituent une caractéristique majeure de la situation parisienne. Paris embastillé, corseté... Comment ne pas voir dans les murs physiques ou symboliques qui se sont succédé une raison majeure sinon de l'égoïsme, du moins de l'introversion parisienne ?

Les clôtures scandent l'histoire de Paris : enceintes de la cité gallo-romaine, puis de Philippe Auguste, puis de Charles V, enceinte de Louis XII (aujourd'hui les Grands Boulevards), mur

1. Jacques Réda, *Les Ruines de Paris*, Paris, Gallimard, 1977, p. 122.