

Grand Paris, le pari est-il encore gagnable ?

À quelques semaines des élections régionales de mars 2010, la question du Grand Paris est curieusement absente du débat public. Pourtant, en juin 2007, quand Nicolas Sarkozy, inaugurant un modeste terminal de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, relance le terme de façon inattendue, c'est un coup de tonnerre dans le ciel serein francilien. Pour les spécialistes, le propos n'est certes pas inconsideré : la capitale est le fer de lance de la croissance française¹, sa gestion par les élus régionaux manque d'ambition et de vision, faute d'une institution régulatrice de l'ensemble urbain. Le jugement est fondé. Pendant cinquante ans, la Datar², obsédée par la philosophie de Paris et le désert français³, a fait de la stabilisation économique et démographique parisienne un *credo* pour son « action régionale ». Sa récente conversion à la « compétitivité des territoires » n'efface pas des décen-

GUY BURGEL

Professeur à l'université Paris
Ouest-Nanterre La Défense

nies d'aveuglement au moment où pointaient déjà les germes de la mondialisation. Et l'élaboration du nouveau schéma directeur par la région Île-de-France qui vient alors de sortir, s'il témoigne d'une volonté réelle de concertation et de recherche du consensus, n'est pas un modèle de cohérence intellectuelle : on dit vouloir favoriser l'urbanisation dans l'agglomération centrale, mais les élus de la banlieue proche renâclent à toute idée de densification, et le cœur du dispositif territorial est affaibli par la présence de « faisceaux radiaux », qui portent le projet urbain jusqu'aux frontières rurales et agricoles de l'Île-de-France. Certes, ce coup d'éclat du président de la République n'est que la suite de la très longue histoire des rapports de l'autorité, centrale ou locale, avec la ville : Haussmann et Napoléon III, le socialisme municipal des ténors du département de la Seine pendant l'entre-deux-guerres (Henri Sellier, André Morizet), Paul Delouvrier et le général de Gaulle, et plus près de nous, en 2001, l'invitation au dialogue lancée par le maire de Paris, Bertrand Delanoë,

1. Voir Guy Burgel, *Paris avenir de la France*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 1999, 200 p.

2. À l'époque, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. La Datar est devenue en 2005 Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et enfin, depuis 2009, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

3. Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Flammarion, 1947.

aux élus de banlieue. Mais cette fois-ci, l'attaque est plus franche et plus frontale : elle vient d'un président de droite fraîchement investi, dont on soupçonne l'autoritarisme bonapartiste, qui monte à l'assaut d'un pouvoir régional de gauche, dopé par la décentralisation.

Le résultat immédiat n'est pourtant pas douteux. En quelques semaines, le front de l'opposition est rompu : le maire de Paris s'instaure en spectateur attentif et critique du plan de l'État, tandis que le président de la région Île-de-France campe sur ses prérogatives, en adversaire intransigeant. Les élus de toutes tendances se divisent en fonction de leur position géographique dans le territoire francilien et leurs ambitions personnelles. Près de trois ans après, la situation paraît tout aussi confuse, et le président de la République maître du jeu, notamment en continuant à bloquer, comme la loi l'y autorise, l'adoption en Conseil d'état du schéma d'aménagement régional. L'issue de la bataille est-elle aussi assurée ? Comme souvent, Nicolas Sarkozy a pu disperser l'adversaire par une charge de cavalerie. Sait-il pour autant occuper le terrain ? Ici, la tactique est plus incertaine, parce que multiple. Il y a d'abord le grand spectacle des dix équipes de « starchitectes » missionnées sur le Grand Paris et la « métropole d'après Kyoto » : l'exposition de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine au Palais de Chaillot a proposé pendant des mois aux yeux ébahis de centaines de milliers de visiteurs le monorail de Christian de Portzamparc sur le périphérique, Central Park à la Courneuve et l'Opéra de Sydney sur les darses du port de Gennevilliers de Roland Castro, ou le Paris au fil de la Seine, de Montereau au Havre, d'Antoine Grumbach. À cette aune, le projet du secrétaire d'état au dévelop-

pement de la région capitale, Christian Blanc, passé subrepticement en décembre dernier à l'Assemblée nationale, est beaucoup moins excitant : un grand huit de métro automatique souterrain reliant sur des dizaines de kilomètres des pôles de compétitivité (*hubs*) n'a pas de quoi faire palpiter les foules. Enfin, le pan institutionnel du dispositif présidentiel est encore plus discret. En Île-de-France, Nicolas Sarkozy semble avoir reporté aux calendes l'instauration d'une communauté urbaine à Paris. Il n'est guère que le cheveu-léger de la majorité, le sénateur UMP de Seine-Saint-Denis, Philippe Dallier, à s'être mis tout le monde à dos en proposant de fusionner Paris avec les trois départements de petite couronne. Et c'est ici les élus locaux, avec Bertrand Delanoë et son adjoint Pierre Mansat, qui ont repris l'initiative en créant un « syndicat » de concertation Paris-Métropole, qui poursuit les débats de la Conférence métropolitaine regroupant une majorité d'institutions de gauche (municipalités et départements).

Donc, à première vue, une tempête dans un verre d'eau. À trop vouloir étreindre, la vision prospective de la ville, l'amélioration de son fonctionnement quotidien, et la réforme de sa gouvernance – on préfère écrire de son gouvernement –, on a toutes chances de laisser échapper et les unes et les autres. Une occasion perdue pour l'avenir de la capitale ou un combat politique à mener jusqu'à son terme ?

Consensus sur les objectifs, désaccords sur les priorités et les territoires, indifférence à la stratégie

Comme pour l'hommage unanime à la vertu, les décideurs de tous bords et

de tous niveaux de responsabilité s'accordent pour tracer la définition des finalités à atteindre en Île-de-France. Elles peuvent se résumer à trois grandes lignes de force : la réduction des inégalités sociales et spatiales, le renforcement de la compétitivité économique, le respect du développement durable. Sans s'attarder sur les contradictions éventuelles de ces enjeux et de leurs interactions, ils présentent chacun une légitimité certaine. La capitale française est à la fois un des territoires les plus riches du monde en termes de capacité d'accumulation matérielle et culturelle et un espace d'exclusion sociale et ethnique, dont la fracture tend à s'élargir au cours des dernières décennies. Cette coexistence de la réussite et de la pauvreté n'est évidemment pas propre à Paris et appartient à coup sûr au fonctionnement métropolitain « normal ». Il n'en reste pas moins qu'il peut apparaître plus préoccupant dans le cas parisien en raison de la compacité physique de l'agglomération, qui avive les contacts et les contrastes proches (La Défense-Nanterre par exemple) et des traditions d'interventionnisme de l'État, qui place la solidarité au rang des valeurs nationales : les émeutes en banlieue parisienne de 2005 marquent plus les esprits que les révoltes bien plus graves des ghettos noirs ou hispaniques californiens des années quatre-vingt-dix. Mais faut-il traiter l'inégalité sociale (favoriser par exemple par une discrimination positive l'accès aux grandes écoles des élèves de ZEP en Seine-Saint-Denis ?), ou la dissymétrie spatiale (stimuler l'investissement et l'emploi dans la moitié orientale de la métropole, qui en est moins bien pourvue) ?

Les mêmes ambiguïtés se révèlent pour le développement économique. Les adeptes de la décroissance étant encore rares à Paris, presque tous admettent de

favoriser les performances concurrentielles de la capitale, en respectant les règles du capitalisme financier, ne serait-ce que pour avoir les ressources de la solidarité. Même les élus communistes qui furent longtemps des défenseurs acharnés de la production industrielle, se sont tournés résolument vers les activités *high tech* : l'exemple de Patrick Braouezec en Plaine-Saint-Denis est parfaitement démonstratif de cette révolution. Mais ne s'agit-il pas d'une fuite en avant ? Les territoires compétitifs (La Défense, Issy-les-Moulineaux, Plaine-de-France, Roissy-Charles de Gaulle ou les villes nouvelles) se concurrencent sur les prix fonciers, les infrastructures ou la fiscalité, plus qu'ils ne coopèrent à une réussite régionale globale. Et à force de tirer toujours l'emploi vers le haut, vers les fortes qualifications et les valeurs ajoutées élevées, n'en néglige-t-on pas les activités banales de l'économie résidentielle, qui forment les gros contingents de salariés et du retour potentiel des chômeurs à l'activité ? Elles apparaissent aussi nécessaires à la vie quotidienne de l'agglomération qu'à la réduction de sa fracture structurelle. Ce n'est même plus la question du développement à deux vitesses, ni de savoir si le profit suffit à compenser l'aide aux défavorisés – on peut parfois en douter – mais de s'interroger sur le sens même de la ville. Le consensus mou sur l'économie de marché ne cache-t-il pas de profondes discordances sur ce qu'on vient d'appeler, à la faveur de la crise financière, le « partage de la valeur » ?⁴

Le même doute plane sur le troisième objectif vertueux : défense de l'environnement, gaz à effet de serre, circulation

4. Voir « Grand Paris, matériaux pour une altermétropolisation », *Villes en Parallèle*, Doc 4, Nanterre, LGU, 2008.

automobile, abaissement de la consommation énergétique, tri sélectif des déchets, ou espaces verts dans la ville, chacun brandit la vulgate du développement durable, avec arrière-pensée électoraliste, conviction politique ou parti pris idéologique. Les postures et les définitions en sont différentes. Elles accroissent les divergences que les élus mettent dans la hiérarchie, implicite ou explicite, de leurs choix thématiques. Par tradition, la gauche classique place en tête, dans les territoires qu'elle contrôle (région, départements, municipalités), la réduction des inégalités, avec certainement une connotation d'équité des chances chez les socialistes, d'égalitarisme dans les territoires chez les communistes, habitués à défendre la solidité de leurs bastions communaux. La droite est aussi fidèle à ses principes, en privilégiant la compétitivité économique, source à ses yeux d'enrichissement collectif. C'est visible dans l'argumentaire de Christian Blanc. Enfin, les écologistes font des valeurs environnementalistes la pierre angulaire de leur dispositif de pensée et d'action. Avec une certaine arrogance et intolérance, quand dans la première mandature municipale de Bertrand Delanoë à Paris, l'adjoint vert Denis Baupin régnait sur les transports, les couloirs d'autobus et les arbres de la capitale. Avec plus de subtilité et d'intelligence, quand c'est sous l'impulsion d'une vice-présidente écologiste de Jean-Paul Huchon, Mireille Ferri, que s'est écrit le schéma directeur. L'« écorégion » devient alors le sésame des portes de l'avenir.

Différenciés sur la priorité de leurs objectifs, les acteurs politiques ne le sont pas moins sur les territoires de leurs projets plus encore que de leurs compétences. Comme la mixité urbaine (laquelle d'ailleurs, sociale ? Fonction-

nelle ?), « construire la ville sur la ville » fait partie maintenant du discours obligé de tout élu ou responsable de la République. Il s'en faut pourtant que derrière cette unanimité de façade, les conséquences spatiales des actions proposées soient de résultat prévisible identique. Les édiles de la Ville de Paris et de proche banlieue sont évidemment les plus cohérents entre leur situation géographique dans l'agglomération et leur position idéologique, pour affirmer la suprématie du tissu urbain central déjà consolidé. On a déjà vu que leur rationalité pouvait se trouver en défaut quand il s'agissait de mettre en pratique l'affirmation : la densité, toujours assimilée abusivement aux tours, fait peur aux électeurs, et partant à leurs représentants, sauf à Bertrand Delanoë, qui défend même avec courage quelques immeubles de grande hauteur pour signer des points remarquables de la capitale. Inversement, fidèle à sa vocation de gérer les 12 000 kilomètres carrés de son territoire, la région, et son président actuel Jean-Paul Huchon, seraient finalement plus enclins à défendre une ville linéaire, qui, sans atteindre évidemment Le Havre comme chez Antoine Grumbach, s'étirerait selon les grands axes de circulation et de fonctionnalité de l'Île-de-France. Autre implantation politique, autre conception de la ville ?

La question devient plus insidieuse, quand elle n'est pas explicitement posée et apparaît en creux dans le projet ou dans l'action. Ici, la pratique des Verts parisiens peut rejoindre curieusement dans ses conséquences le dessein technocratique de Christian Blanc. Prôner en permanence la protection intangible de l'immobilier existant, voire sa mutation en cas de démolition en espace vert de proximité, n'aurait pas seulement pour effet de transformer la métropole internationale en

Paris d'Amélie Poulain généralisé, mais de rejeter dans une périphérie de plus en plus éloignée, et paradoxalement de plus en plus chère, tous ceux qui n'ont pas les moyens de résider dans la zone centrale. Effet pervers des bonnes intentions : le développement durable, érigé en dogme, favorise l'étalement urbain et la consommation d'énergie que l'on veut éviter. De façon plus logique et moins incohérente idéologiquement, la Société du Grand Paris de Christian Blanc pourrait aboutir au même résultat. Non seulement les stations – nécessairement éloignées entre elles – de son Grand Huit de métro souterrain – multiplieraient, dans leur halo de spéculation sur le bâti, les points d'inégalité du territoire, mais elles induiraient une nouvelle urbanisation périphérique (Plateau de Saclay, Sevran-Roissy-en-France ou Marne-la-Vallée) au détriment du renouvellement de la zone dense. Comme toujours l'accès au foncier déterminera, et sa valorisation, et la forme de la ville.

On n'en est pas encore là. Avant même les conséquences inattendues ou inavouées, c'est plutôt l'absence de stratégie globale qui frappe. Malgré l'abondance des bonnes intentions et un louable souci de pédagogie, les quelque 150 pages du schéma directeur de la région sont-elles autre chose qu'un catalogue de vœux vertueux ? Logement, emploi, tourisme, vocation internationale ou universitaire, éco-développement, comment passe-t-on de l'un à l'autre ? Où sont le moteur et les effets d'entraînement ? L'absence d'un fil directeur de l'action, d'un texte de synthèse court donnant sens aux parties, est patent. De la même façon, en dépit du titre 1 de la proposition initiale du secrétaire d'État (« l'ambition d'un projet »), la carence d'une vision d'ensemble dans le texte de Christian Blanc est plus cruelle encore. C'est un plan de transport,

limité, discutable, assorti d'une grande opération d'intérêt national (l'aménagement du plateau de Saclay), pas le dessein prospectif global qu'on était en droit d'attendre du ministre. Il est vrai que dans le même temps, les architectes, dont la mission prophétique était dûment tracée par la commande de l'État, font une quasi-impasse sur l'économie et la société. Que la ville est belle, quand elle s'affranchit des contraintes de l'habitant et des exigences de l'investisseur ! Le Grand Paris ne souffre pas d'abord du mille-feuilles institutionnel si souvent dénoncé, ou même des divisions partisans entre familles idéologiques, mais d'une absence d'imagination collective pour préfigurer l'avenir. C'est une bonne pièce jouée jusqu'ici par de mauvais acteurs. Il n'est pas sûr que l'entracte des élections régionales suffira à changer le jeu des protagonistes et la mise en scène, même s'il faut l'espérer.

Le projet précède le territoire, et le territoire détermine l'institution

Car au lendemain du 21 mars 2010 (second tour des régionales) s'ouvrira à nouveau un espace de débat entre l'État et les élus locaux. S'il y a toute chance pour qu'une majorité de gauche soit reconduite à la tête de la région, le rapport de forces entre ses trois composantes principales (socialistes, écologistes, communistes et leurs alliés) n'est pas indifférent sur la capacité de négociation et de compromis. Mais il apparaît moins déterminant que l'acceptation raisonnée d'un certain nombre de postulats : ni l'État, ni les collectivités territoriales, ne sont actuellement en mesure d'imposer un point de vue univoque, la sortie des contradictions d'intentions et d'objectifs sera politique, et se devra de dépasser

les simples clivages idéologiques droite/gauche ; le projet, ainsi défini dans ses buts et ses moyens, entraînera le périmètre géographique de son application et la définition institutionnelle de l'autorité apte à le mettre en œuvre et à l'administrer. Ce serait une révolution dans la gestion publique des territoires. Jusqu'à une institution s'efforçait dans son espace de compétence préétabli de trouver sa légitimation et d'éprouver la pertinence de son projet. Le cas de la région Île-de-France, qui doit gérer sur 20% de sa surface une métropole compacte de 10 millions d'habitants et de 4,5 millions d'emplois, et sur les 80% restants une zone agricole parmi les plus fertiles du monde, est une caricature du grand écart qu'on impose à l'autorité et à l'imagination créatrice. Il faudra pour le réduire beaucoup de volonté et d'inventivité.

À titre d'illustration – et non d'exemple, car il existe de multiples stratégies alternatives – peut-on s'essayer ici à en faire la démonstration⁵ ? Le propos peut en être assez simple : il ne sert à rien dans les situations complexes de mettre en place des stratégies compliquées, qui opacifient la réalité et altèrent l'évaluation de l'action. Pour le Grand Paris, le constat est net : la capitale française est, au titre de son aménagement, une agglomération urbaine – espace matériel bâti continu, d'échanges humains quotidiens intenses – avant d'être une région métropolitaine, impliquant surtout un fonctionnement économique dans un territoire pouvant être affecté de discontinuités physiques majeures (ex : la Randstadt Holland avec Amsterdam, Utrecht, La Haye et Rotterdam). Cette structuration exceptionnelle est le résultat génétique de l'his-

toire unique d'une centralité politique, qui fait sur le temps long se développer Paris à partir de son cœur (l'île de la Cité et le Louvre) jusqu'aux villes nouvelles actuelles. Tout au plus l'épisode pendant un siècle du transfert du pouvoir politique à Versailles détermine-t-il la dissymétrie durable dans l'espace parisien entre un Ouest favorisé et un Est plus dévalorisé. Mais cette double logique de monocentralité dissymétrique ne doit pas être confondue avec une pratique fonctionnelle de la ville, où des centres secondaires affirment leur identité dans l'organisation des déplacements et l'attractivité des services (villes nouvelles, zone de Roissy-Charles de Gaulle). C'est bien dans ce territoire aggloméré unique que se jouent les solidarités sur le marché de l'emploi, du logement, des transports et de l'exigence environnementale. La centralité n'est pas le polycentrisme.

Ce patrimoine implique aussi une fidélité chromosomique de la capitale à ce qui a forgé à l'époque contemporaine la période la plus aboutie de son urbanisme récent : l'« haussmannisme », plus encore que l'haussmannisation, qui s'étend du milieu du XIX^e siècle à la veille de la Première Guerre mondiale. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un modèle architectural à répliquer – ce serait un pâle pastiche anachronique et sans valeur – mais d'une philosophie politique de la ville dont on pourrait s'inspirer. Elle tient à trois principes : dans les moments de rupture de la modernité (industrialisation hier, mondialisation aujourd'hui), le renouvellement urbain sur place est plus efficace à terme que la création *ex nihilo* (Haussmann restructurant le tissu médiéval de Paris contre Cerda élaborant un plan d'extension à l'infini de Barcelone), la configuration administrative de la cité doit suivre la forme spatiale de la

5. Voir Guy Burgel, *Paris meurt-il ?*, Perrin, 2008, 183 p.

ville (l'annexion des communes de banlieues de 1860), enfin l'accessibilité est un facteur premier d'unification spatiale et sociale de l'urbain (le réseau maillé du métro vient, un demi-siècle après le démarrage de ces transformations fondamentales, consolider le Paris – le pari – d'Haussmann). Or toute l'histoire de Paris au xx^e siècle tourne le dos à ces logiques. La carte politique est figée ou même régresse (suppression du département de la Seine et morcellement départemental de la Seine-et-Oise en 1964). Diffusions pavillonnaires, grands ensembles et villes nouvelles se succèdent pour nier la nécessaire restructuration du faubourg et de la banlieue. Enfin, de tramé à l'intérieur de Paris, le réseau ferroviaire de transports collectifs devient linéaire dès le boulevard périphérique franchi (prolongation des lignes de métro, RER). Myopies fatales, au moment où l'agglomération se distend, où les mobilités se diversifient et où les problèmes se complexifient.

Peut-on imaginer rapidement un retour à ces fondamentaux ? Sans négliger les franges de l'agglomération actuelle, c'est au cœur de la banlieue dense, pour aller vite, à l'intérieur de l'A 86, qu'il faut faire porter l'essentiel de l'effort d'imagination et d'investissement, parce que c'est là que se situent les plus grandes masses démographiques et les plus fortes potentialités. Rodeo périphérique, prolongements du métro, épaississement du réseau de tramways, devraient rapidement y constituer une trame de transports collectifs à la hauteur des enjeux métropolitains. Dépasant les logiques fonctionnelles de la simple mobilité, elle soulagerait la congestion du centre de la capitale (la ville de Paris) et améliorerait les rythmes de vie des habitants de grande banlieue, bien plus qu'une ligne

rapide unique, nécessairement isolée et créatrice de nouveaux déséquilibres. Elle créerait en outre les conditions, par la valorisation d'un foncier plus accessible, d'une lutte efficace contre l'exclusion sociale par le développement d'un emploi, y compris productif, plus diversifié, pour une offre de logements abondante et équitable, et finalement pour une ville véritablement écologique. Plus que jamais ici, le combat se gagnera par la conquête de l'accessibilité et de la centralité en zone dense. Reconstruire la ville sur la ville est un beau projet métropolitain.

Il reste qu'au terme de cette stratégie territoriale, il faudra bien – mais c'est l'aboutissement de l'élaboration du projet et non sa condition initiale – repenser les formes politiques de gestion de la capitale. Il n'est besoin pour cette transformation radicale du gouvernement de la métropole, ni de bouleverser la carte administrative, ni même d'instaurer une institution nouvelle. S'agissant d'un plan stratégique ambitieux, mais aux objectifs en nombre très limité, il suffit que des élus – régionaux et/ou municipaux –, représentatifs des équilibres de la population, se réunissent en formation exceptionnelle, un peu comme le Congrès à Versailles pour une révision constitutionnelle, avec deux missions majeures : débattre et arrêter la ligne stratégique globale, et décider de ses modalités d'application. Dans cette démarche, les élus peuvent s'appuyer sur des procédures de concertation publique, et même sur un référendum populaire, susceptible, après large information de l'opinion, d'éclairer les choix et d'entraîner une prise de conscience collective. Ces avis restent consultatifs, les élus décident en dernier ressort avec une contractualisation

de l'État sur les objectifs et les moyens. Cette procédure, extraordinaire, n'a vertu, ni à la pérennité, ni à la périodicité. Elle répond à un état d'urgence métropolitain, dont la pratique devrait déterminer l'avenir. Dans tous les autres secteurs de l'action publique, qui sont les plus nombreux, elle ne devrait toucher, ni à la souveraineté, exercée par l'État ou la région, ni à la subsidiarité, apanage des départements et des communes, en cohérence toutefois avec le projet métropolitain adopté. Il est évident que le cheminement ici esquissé devrait être affiné par des spécialistes de droit public, et faire l'objet de l'adoption par le Parlement d'un statut dérogatoire pour l'agglomération capitale. Si Paris valait une messe pour Henri IV à la fin du XVI^e siècle, la métropole vaut bien ce compromis historique à l'aube du troisième millénaire.

Montage utopique ? À ne pas risquer l'utopie, on court à l'atonie. On est moins inquiet de l'absence d'imagination, que de la disponibilité des acteurs principaux. L'État, même légitimé par le Parlement, doit admettre qu'il ne peut plus passer en force comme au temps de la République gaullienne. La région doit comprendre que mettre en œuvre – car c'est son rôle – le « territoire institutionnel de projet » de l'agglomération métropolitaine n'est pas une réduction de ses compétences, et que l'État n'est pas seulement un financeur, mais le garant juridique nécessaire du nouveau dispositif. Et la Ville de Paris doit se convaincre qu'il lui faut se départir de la réserve qu'elle s'est imposée dans la relance des relations avec la banlieue depuis 2001. Les protagonistes de ce drame seront-ils à la hauteur de l'opportunité historique ? C'est la grande inconnue du Grand Paris 2010. ■