

LE RÉCIT MÉTROPOLITAIN DE DANIEL BÉHAR

5 janvier 2016

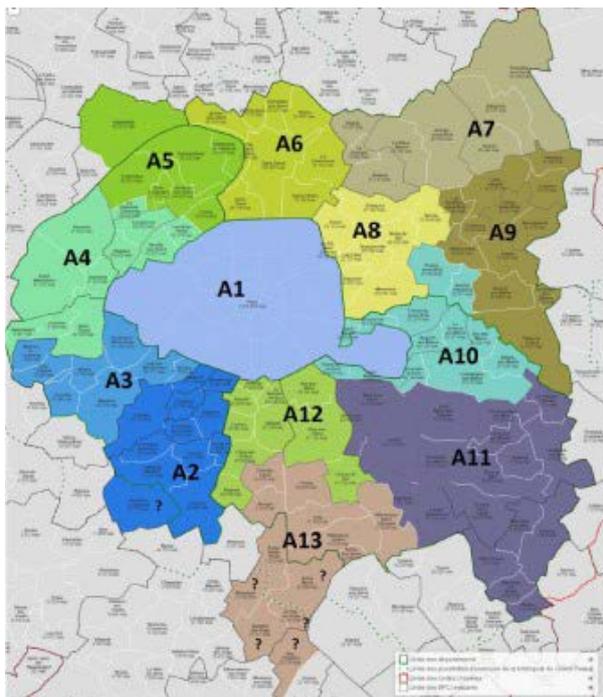
Daniel Béhar est géographe et professeur en aménagement à l'Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne. Il a fait partie de l'équipe de Christian de Porzamparc pour la consultation internationale du Grand Paris. Il est actuellement membre de l'AIGP comme associé de l'équipe TVK. Rencontre avec ce spécialiste des questions de gouvernance territoriale.

Dans quels domaines la métropole apporte t'elle une valeur ajoutée concrète à ses habitants?

En terme institutionnel, elle n'apporte pas grand chose. Ce n'est pas à ce niveau que les habitants vont voir du changement, ni à court, ni à moyen terme. Pour moi, le changement essentiel ne réside pas dans la création de la métropole du Grand Paris en tant que telle mais dans la création des établissements publics de niveau intermédiaire, à savoir les grandes intercommunalités d'Ile de France, que l'on dénomme « territoires ». C'est à ce niveau là que les habitants vont voir du changement. Jusqu'à présent, les intercommunalités étaient en taches de léopard et trop petites. On passe maintenant, avec les « territoires », d'un schéma communal à la maîtrise d'ouvrage de projets urbains à l'échelle de l'intercommunalité élargie.

Le discours sur la coopération entre communes favorisant la lutte contre les inégalités territoriales ne me convainc pas réellement. La réduction des inégalités ne se fera pas directement en tout cas. Dans la métropole du Grand Paris, le grand changement depuis le premier janvier, c'est que partout, aussi bien en première couronne qu'en deuxième, dans toute la zone agglomérée, un niveau intermédiaire a été créé, accueillant entre 100 et 500 000 habitants. C'est une révolution radicale. Cela offre une capacité d'action beaucoup plus importante. C'est à travers cette capacité à agir que peut naître une capacité à réduire les inégalités. Mais ce pouvoir dépend de la géographie de l'Ile de France, est, sud, ouest, sur la base desquelles les intercommunalités se sont constituées. Donc s'il s'agit de la répartition des logements sociaux par exemple, le gommage des limites communales ne se fera qu'à une échelle intermédiaire, au sein des intercommunalités mais pas sur toute la métropole. Il y aura toujours une disparité entre l'est et l'ouest par exemple. En terme de développement en revanche, les nouvelles intercommunalités auront une capacité à produire des équipements beaucoup plus importante. Le PLU intercommunal sera un vrai changement pour les gens.

Ce qui sera perceptible pour eux, c'est la création d'établissements publics territoriaux, mais pas la création de la métropole à proprement parler. Elle, elle sera à la fois le lieu de batailles politiques et le lieu d'une production très technocratique avec des capacités de redistribution très faibles.



	Nombre de communes	Population	Superficie (km ²)	Total de conseillers territoriaux (régime MAPTAM)
A1 - Paris	1	2 274 880	105,4	182
A2 - Sud Seine (H) Bièvre	12	409 525	56,91	44
A3 - GPIIO	8	312 023	36,7	32
A4 - La Défense	11	508 016	59,4	56
A5 - Boule Nord 02	7	432 950	49,7	44
A6 - Plaine Commune	9	410 421	47,4	44
A7 - Pourtour aéroports	8	349 312	78,07	38
A8 - Est Ensemble	9	401 060	39,18	42
A9 - Grand Est	12	319 463	62,3	40
A10 - ACTEP	13	436 094	49,06	48
A11 - Entre Seine et Marne	19	447 071	123,71	58
A12 - Val Bièvre Seine Amont	10	393 679	43,7	44
A13 - Grand Oly	13	267 396	74,58	36

A – « petits » territoires (13)



Carte des territoires de la métropole du Grand Paris source: Le Moniteur

D'un point de vue sociologique, je ne crois pas non plus à la correspondance entre territoire administratif et territoire vécu. Ce discours relève pour moi de l'illusion. Aujourd'hui, on ne sait plus ce qu'est un territoire vécu. Le territoire vécu c'est l'espace métropolisé, beaucoup plus large que la métropole institutionnelle. Les gens ne vivent plus dans des bassins de vie, ils vivent en archipels. L'espace métropolisé est fait de mobilités, de parcours. Les établissements publics ont peut être été découpés de façon discutable, mais qu'importe, ce sont eux qui correspondent aux archipels. La définition de la métropole c'est justement qu'il n'y a plus de bassins de vie quotidiens.

Ce n'est pas non plus la création de la métropole qui va représenter en soi un facteur de compétitivité économique dans la concurrence mondiale. A la limite, en terme de compétences économique, la région est mieux équipée. Le facteur de développement réside dans la capacité à mobiliser les acteurs et non dans le découpage institutionnel.

On est bien dans le modèle français, on attend tout de la puissance publique, à la bonne échelle en plus! Nulle part dans le monde, il n'y a de gouvernement métropolitain à la bonne échelle. D'une certaine manière, on pourrait presque dire l'inverse. La métropole du Grand Paris est prise en « sandwich » entre deux réalités: des archipels de mobilité quotidiennes et un territoire métropolisé que la limite administrative de la métropole n'arrive pas à attraper. La métropole est donc à la fois trop grande et trop petite !

Le terme d' « inter-territorialité » qui vous est si cher signifie t'il que la métropole est à géométrie variable et possède différentes échelles de gouvernance ?

Oui, je crois beaucoup en la constitution des établissements publics de territoires et de la coopération horizontale entre eux. L'image du G20 métropolitain (conférence des exécutifs des territoires métropolitains) au moment du débat sur l'institution métropolitaine me plaît beaucoup. La gouvernance de la métropole est un agencement territorial en réseaux et à géométrie variable construit à partir de briques de base que sont les établissements publics de territoire, inclus dans la

métropole, ceux de la première couronne, aussi bien que ceux qui en sont exclus, dans la deuxième couronne. De ce point de vue, la réforme territoriale fait sauter une étape en créant des établissements à la fois dans la métropole et à côté de la métropole. C'est ce qui me semble être le levier du changement.

Mais alors, comment expliquer que dans le cas des métropoles du Grand Paris et de Aix-Marseille-Provence, l'Etat se soit substitué aux élus pour définir les formes de coopération ?

Paris n'est pas juste une ville-monde, c'est la ville-monde qui est région-capitale de la France. Dans tous les pays du monde, les régions capitales sont une affaire d'Etat. Il ne peut y avoir de décentralisation absolue dans les régions capitales, et encore moins en France, ce pays qui a inventé l'Etat-Nation dans un modèle centralisé.

Marseille, c'est la deuxième exception française. La cité phocéenne a toujours été une affaire d'Etat pour des raisons historiquement liées à la fonction internationale du port... Maintenant, c'est une forme d'ingouvernabilité locale qui fait que l'Etat a « ressaisi le manche ». Il y a à cela des raisons conjoncturelles et politiques, mais aussi des raisons structurelles d'éclatement territorial.

Ce sont les deux grandes villes françaises qui ont toujours été pilotées de l'extérieur par l'Etat. Ceci, à l'opposé de Lyon qui s'est historiquement autogouvernée.

A ce propos, pouvez-vous nous expliquer les différences de fonctionnement territoriaux qui régissent les 3 métropoles de Paris, Marseille, Lyon ?

On assiste à un processus très intéressant de différenciation de la gouvernance entre les trois métropoles.

Le texte qui régit la métropole de Lyon a été rédigé et inscrit dans la loi par son maire Gérard Colomb. Ainsi, c'est Lyon qui impose sa loi à l'Etat. Le schéma de gouvernance a été fabriqué localement. Le modèle choisi est celui d'une gouvernance emboîtée dans le département, avec une métropole petite et limitée. Le Grand Lyon est en réalité un « petit Lyon » constitué de Lyon et de sa première couronne. L'est lyonnais par exemple, avec l'aéroport de Saint-Exupéry et ses zones logistiques, n'est pas intégrés à la métropole.

On assiste à un modèle intégré, à une échelle limitée, et à un modèle coopératif, à une échelle plus grande. L'enjeu prioritaire de la métropole lyonnaise, était d'entrer dans le rang des métropoles européennes. Il s'agissait de contourner le modèle national pour jouer une carte européenne via l'arc alpin européen par exemple.

Marseille, c'est l'inverse. On a la plus grande métropole de France en superficie, équivalente à quatre fois la surface du Grand Paris. Intégrée à une échelle très vaste, elle est fédérée au dedans. Les sept conseils territoriaux, correspondant aux intercommunalités, sont maintenus à l'intérieur. C'est la métropole très fédérative plutôt que très intégrée. La métropole de Marseille joue quitte ou double. La question est de savoir si elle est capable de jouer de ses avantages portuaires et méditerranéenne pour acquérir un véritable statut métropolitain. Ce n'est pas évident aujourd'hui, mais cela représente un défi majeur.



*Carte des territoires de la métropole Aix-Marseille-Provence
source: projets-architecte-urbanisme.fr*

La cas de Paris est beaucoup plus complexe. On a du fédéré à la fois dedans et dehors.

Ces 3 modèles de gouvernance n'ont donc rien à voir les uns avec les autres. Mais leur point commun est que les trois métropoles sont généralistes et fonctionnent en système. Les métropoles françaises sont différentes des métropoles allemandes ou anglaises, elle ne sont pas spécialisées.

La métropole n'est-elle pas aussi une adhésion symbolique et identitaire? Comment faire pour cimenter une unité face à des intérêts divergents ?

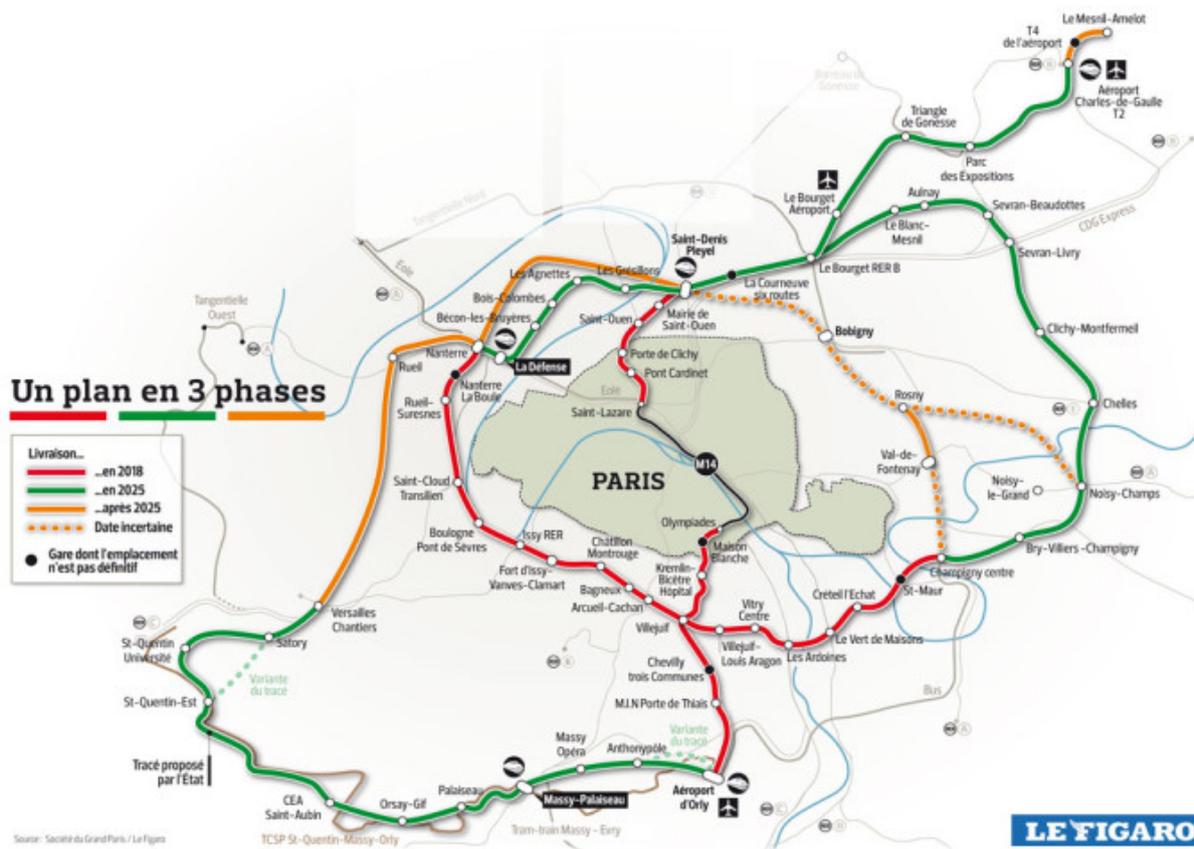
Cette affaire d'appropriation publique est plus aisée pour le Grand Paris. C'est ce qu'avait très bien compris le président Sarkozy en 2009. Il a joué les grand-parisiens contre les élus locaux. Les élus du pourtour parisien ont toujours eu peur du « syndrome haussmannien », de l'annexion. Au lieu de parler de métropolisation, Sarkozy parlait de Grand Paris, en évoquant les pratiques. Le récit métropolitain a ainsi participé à la construction de l'identité de cette métropole. Il suffit de voir le nombre de médias et de missions rassemblant les opérateurs publics ou privés, qui se sont constitués autour de cette notion de Grand Paris. Ils participent tous au fondement du sentiment d'appartenance.

A Marseille c'est beaucoup plus compliqué car il y a un décalage radical entre l'espace métropolitain pratiqué et les identités multiples qui se constituent dans un rapport de distanciation au territoire voisin. « Je suis de Marseille ou je n'en suis pas ». Il est donc très compliqué de faire naître un sentiment d'appartenance au travers d'une histoire et d'une culture constituées en opposition à la centralisé marseillaise.

Au delà du sentiment d'appartenance, n'y a-t-il pas quelque chose de concret pour le grand public, qui pourrait unifier le territoire métropolitain ?

Surement, grâce à la consultation des architectes menée par l'AIGP. Elle a fourni des visions idéelles sans suggérer de chemins de transformation, mais l'exercice est extrêmement performatif. Il a eu une fonction structurante de l'imaginaire collectif. La consultation a pris la forme d'un concours d'idées. Celui qui l'a gagné auprès du grand public, c'est Grumbach avec son axe Seine car il a fabriqué l'image la plus performative. Elle peut être repoussoir mais elle est surtout fédératrice. C'est le discours qui a fabriqué du réel même s'il ne s'agit pas de projet. Les scénarios proposés ont permis de changer d'échelle, de s'ouvrir au monde...

Sur le projet de métro aérien porté par la société du Grand Paris, c'est le même processus. Il ne s'agit pas uniquement d'un réseau de transport. La fonction symbolique du projet supplante sa logique fonctionnelle. Ce système de transport porte la symbolique très forte de l'égalité des territoires entre Paris et la banlieue, ne serait-ce qu'en terme d'accessibilité. Le réseau de transport ne parle, de ce fait, pas uniquement au gens directement concernés, ceux qui vont être desservis. Il parle à tous les grand-parisiens et change la représentation globale de la métropole.



Tracé du Grand Paris Express

A Marseille, le même symbole est porté par la candidature conjointe de la ville de Marseille et de tous les pôles de la région, au label de capitale européenne de la culture en 2013.

Ce sont les coopérations culturelles qui ont créé l'unité de la métropole avant même qu'elle ne soit constituée. Le réseau qui matérialise cette intégration territoriale, c'est le GR2013, conçu à cette occasion.



Tracé du GR2013