

MAIRIE DE PARIS



2016

n°5

les cahiers
de la métropole



**LE GRAND
PARIS
DOIT SE**



RÉCONCILIER AVEC SA DÉMOGRAPHIE

Philippe Estèbe

Directeur de l'IHEDATE, directeur d'études
à la coopérative Acadie

Pour de nombreuses personnes, l'Île-de-France constitue une étape dans une carrière universitaire, professionnelle, conjugale, etc.

Bien que près de 45 % de ses habitants actuels y soient nés, la métropole parisienne vit au rythme des flux qui la traversent et qui l'irriguent. Ces flux sont de nature et d'intensité diverses : déplacements internes (domicile-travail-études-commerces-loisirs), déplacements externes, flux migratoires entrants et sortants, flux touristiques entrants et sortants, natalité, bi-résidents nationaux et internationaux, etc.

Ces flux façonnent doublement la démographie métropolitaine.

Démographie des flux, démographie de la présence

Le jeu des entrées et des sorties contribue à freiner le vieillissement de la population et à « tirer vers le haut » ses qualifications. Le solde migratoire étant négatif, les entrants sont plus jeunes (30 ans contre 37 ans contre les sortants), plus diplômés et plus qualifiés que les sortants. Ces données se vérifient d'ailleurs qu'il s'agisse de migrants nationaux ou internationaux. La jeunesse des entrants (et l'âge des sortants) contribue à alimenter un vigoureux solde naturel : on vient dans la métropole parisienne pour faire ses études, occuper un premier emploi ou un poste qui correspond à une progression de carrière... et faire des enfants. Puis, à partir de 30 ans, on commence à s'interroger et à rechercher des opportunités ailleurs. Pour de nombreuses personnes, l'Île-de-France constitue une étape dans une carrière universitaire, professionnelle, conjugale, etc. Ces mouvements ont été caractérisés dans une étude de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France comme un « moteur démographique à trois temps » : un solde positif vis-à-vis du reste du monde (80 000 titres de séjours délivrés chaque année en Île-de-France ¹), un solde migratoire négatif vis-à-vis du reste du territoire (de l'ordre de 70 000 personnes par an), et un solde naturel positif. Cette dynamisation par les flux contribue fortement à la productivité métropolitaine, qui fonctionne comme un alambic où se distillent les hauts diplômés et les hautes qualifications – ce qui n'est pas, d'ailleurs, sans poser le problème toujours plus aigu de la place des classes populaires dans la métropole.

D'autre part, les visites, les voyages, les séjours (60 millions de nuitées par an en Île-de-France), les navettes de et vers la métropole (plus de 200 000 qui voyagent plus de 80 km entre leur domicile et la métropole parisienne), les double résidences (étudiants, retraités, travailleurs nationaux ou internationaux) entretiennent une démographie moins visible parce que peu comptée dans les stocks de résidents, une démographie de la présence : présence de touristes, présence de navetteurs et de consommateurs, présence intermittente d'étudiants, de retraités et de salariés. Ces mouvements comptabilisés mais moins caractérisés impactent fortement l'économie, l'emploi, le logement, les infrastructures et les services métropolitains.

Enfin, ce mouvement permanent d'une partie des habitants de la région capitale en fait un des espaces les mieux reliés au reste du monde par les liens affectifs, amicaux et familiaux : si pour 4 individus sur 10, la famille proche réside en Île-de-France (ce qui montre, au passage, l'importance de la sédentarité), 4 sur 10 ont au moins un parent dans le reste du pays et 2 sur 10, au moins un parent à l'étranger. Ces réseaux personnels sont une autre force invisible de la métropole, ils en renforcent la fonction de circulation : « d'informations », d'argent, d'opportunités. En ce sens, il ne convient pas de faire le tri dans les circuits : l'envoi d'argent en Algérie ou au Sri Lanka est tout aussi important que l'accueil d'un cousin de province ou l'information envoyée à une sœur résidente aux USA ou en Chine.

Ces flux ont tendance à se concentrer dans le cœur métropolitain de l'Île-de-France : le solde migratoire de l'espace comprenant Paris et la petite couronne se redresse (tout en restant négatif), alors qu'il se dégrade fortement dans la petite couronne. Dans une étude pour la mission de préfiguration de Paris métropole, Laurent Davezies montre que les créations d'emplois, qui dans la décennie précédente se localisaient plutôt en grande couronne que dans l'espace central, se font désormais au cœur de la métropole parisienne, ce qui n'est évidemment pas sans rapport avec la capacité de cet espace à capter les flux nationaux et internationaux.

Ces trois vitesses – les sédentaires, les passants et les nomades – sont constitutives de la démographie



métropolitaine ; elles en sont, pourrait-on dire, le sel : c'est bien cette figure originale qui fait de l'Île-de-France une métropole, tout autant que l'accumulation de « fonctions supérieures ».

Les embarras du Grand Paris

Il faut cependant admettre qu'il n'est pas facile de gérer ces mouvements. Un espace traversé de flux est bien plus délicat à gouverner qu'un espace où les stocks de population demeurent stables et où les individus résident du « berceau à la tombe » : accueillir, former, orienter, insérer des masses de « débutants » (car, dans une ville de flux, on est souvent débutant) demande un style d'action publique bien différent de celui qui consiste à accompagner le cycle de vie de populations stables et enracinées. D'autant que les sédentaires, les passants et les nomades ont une fâcheuse tendance à se marcher sur les pieds, entraînant de nombreux embarras, voire des conflits. La question du logement est un casse-tête permanent

dans une métropole qui accueille chaque année plus de 100 000 « débutants » (dont une majorité de personnes seules), ce qui demande une souplesse dont la structure actuelle du parc de logements est bien incapable, alimentant un sentiment permanent de pénurie et nourrissant des objectifs toujours plus ambitieux (faut-il produire 60 000, 70 000, 80 000 logements par an ?). Et que dire du tourisme qui a engendré la montée en puissance de l'offre privée, dont *Air BNB* constitue le navire amiral, avec plus de 50 000 offres recensées – contre 80 000 chambres d'hôtel. Et le phénomène de la double résidence, qui s'est accru ces dernières années – et qui concerne surtout les retraités et les étudiants – n'arrange pas les affaires : plus d'un million de métropolitains naviguent entre deux



¹ Ce qui représente néanmoins 30 % de moins que ce qui est enregistré dans le grand Londres.

résidences, ce qui tend à laisser inutilisée une part difficile à chiffrer du parc de logements².

On pourrait multiplier les registres d'incidence de cette démographie particulière, sur les infrastructures, les transports, les services à la personne, la consommation de ressources, les rejets, etc.

Bref, la métropole est débordée par ses flux.

Face à ces données, les positions des responsables politiques, administratifs et techniques sont ambiguës. Certes, chacun se flatte de «l'attractivité» de la métropole, se réjouit (ou se désole) de son rang dans les classements internationaux (en matière de tourisme de loisirs ou d'affaires, en matière d'attractivité des étudiants ou des investissements étrangers), mais dans le même temps, cette démographie métropolitaine plonge chacun dans l'embarras. Il est des embarras techniques, concrets, comme ceux signalés plus haut à propos du logement ou des infrastructures. Mais il est aussi des embarras plus politiques, dont on se demande si ceux qui les éprouvent ont bien pris la mesure du phénomène métropolitain. On ne prendra que deux exemples, dans le champ des migrations.

Du côté des entrées, la part des étrangers primo-arrivants (dont 50 % provient de 6 pays³) est le plus souvent considérée comme un indicateur de difficultés sociales, intégré d'ailleurs dans les calculs qui délimitent les zonages prioritaires⁴. Il n'est pas question ici de nier le coût éventuel d'accueil et de formation des étrangers, on s'interroge simplement sur ceci que la présence des étrangers et leur arrivée sur le sol francilien puissent être considérées comme un problème, voire une anomalie, alors que c'est bien parce que la métropole parisienne est une métropole mondiale qu'elle est une porte d'entrée des étrangers en France (43 % du total des entrées sur le territoire national). La part de «primo-arrivants» est parfois interprétée comme le signe de la dégradation de la situation sociale et économique des territoires où ils s'installent. Il y a là comme une difficulté collective à assumer la fonction d'hospitalité métropolitaine.

Du côté des sorties, le solde migratoire négatif est le plus souvent interprété comme une faillite de la métropole, signe qu'elle est incapable de «retenir» ses actifs et ses retraités. Il est vrai que le départ des retraités prive



Aucune des grandes villes mondiales ne dispose d'un véritable gouvernement métropolitain répondant à tous les enjeux de cette échelle.

l'Île-de-France de titulaires de revenus et d'un pouvoir d'achat important, qui contribueraient à la création d'emplois et d'activités. Mais il est néanmoins surprenant d'entendre des responsables politiques et techniques s'exprimer comme s'ils gouvernaient une ville moyenne, soucieuse de conserver sa population dans un bocal – alors que certaines prévisions démographiques annoncent, grâce à sa natalité, un million de franciliens (dont une très grande part de métropolitains) supplémentaires pour 2030 ! La métropole parisienne ne manque pas de vigueur, de fécondité et de forces vives.

L'ambiguïté des positions politiques à l'égard de la métropole des flux s'explique pour une large part par la fragmentation institutionnelle de l'espace métropolitain. Jusqu'à une période relativement récente, les pouvoirs territoriaux sont demeurés confinés dans une fonction locale, la couche métropolitaine relevant du domaine de l'État. Encore aujourd'hui, c'est à travers une initiative d'État – la société du Grand Paris – que s'est engagé un chantier d'envergure métropolitaine (quel que soit le jugement que l'on porte sur ce projet). Si l'engagement des gouvernements successifs dans la construction d'un « Grand Paris » n'aurait pu se faire sans les initiatives prises par les acteurs politiques territoriaux – et particulièrement de la mairie de Paris dès le premier mandat de gauche – ceux-ci se sont révélés incapables de produire une forme gouvernementale et une stratégie d'échelle métropolitaine. Il est vrai que, comme le dit Christian Lefèvre, aucune des grandes villes mondiales ne dispose d'un véritable gouvernement métropolitain répondant à tous les enjeux de cette échelle. Mais il est non moins vrai que la métropole francilienne reste gouvernée selon un mode fragmenté, qui ne permet pas, réellement, de prendre la mesure du phénomène métropolitain dans toute son ampleur.

Les différentes collectivités qui composent la métropole sont ainsi tentées de jouer un double jeu : saisir les opportunités que les flux (de personnes, de capitaux, d'information...) leur apportent, tout en se protégeant le plus possible de ce qui est perçu comme des risques

et des nuisances potentielles. Il ne faut voir là nulle condamnation morale : pour une intercommunalité inscrite dans l'espace métropolitain, un tel comportement est rationnel, dans la mesure où il n'existe nulle part, sinon une autorité unique, gouvernement omniscient à la bonne échelle territoriale, du moins un référentiel qui permettrait de comprendre les fonctions de la métropole, et d'en tirer, pour son territoire, les conséquences.

Peut-on gouverner la métropole comme une ville moyenne ?

Ainsi, si l'on compare l'attitude des élites grand-parisiennes à celle de leurs homologues londoniens ou new-yorkais – ou même milanais, madrilènes et berlinois – on est frappé par une sorte de « provincialisme ». Lorsque le Grand Londres affiche son slogan « venez à Londres, vous gagnerez dix ans » il assume, jusqu'à l'excès sans doute, sa fonction métropolitaine : il exprime que Londres peut n'être qu'une étape dans un parcours personnel, et que le passage par la métropole, semé sans doute d'embûches, est aussi un moment d'accélération d'une carrière.

Ne rêvons pas : si l'on considère les obstacles qui se dressent sur le douloureux chemin de la Métropole du Grand Paris (MGP), la distance est grande d'ici à un gouvernement métropolitain intégré disposant des leviers du même niveau que le Grand Londres, sans parler de ceux que maîtrise (avec plus ou moins de bonheur) le maire de New-York. Il n'est même pas certain qu'une telle autorité intégrée soit au bout du compte possible, ni souhaitable. Il serait en revanche sans doute possible, et souhaitable, de produire un référentiel commun qui donne à voir ce qu'est une métropole, ses fonctions et ses responsabilités, et, par conséquent, les incidences sur les politiques territoriales.

Rappelons brièvement ce qui est banal, mais dont les conséquences ne sont pas toujours tirées. Une métropole, étymologiquement, est une ville-mère, autrement dit, celle qui se trouve fécondée, qui donne naissance à des enfants et qui en accepte l'autonomie et la dispersion dans le vaste monde (c'est le mécanisme de la colonisation des cités grecques). Fécondée par les



2 Même si l'on peut considérer que l'importance du nombre de propriétaires occupants vivant seul est un embarras encore plus grand s'agissant du marché du logement.

3 Algérie, Maroc, Chine, Sri Lanka, Mali, Tunisie, selon le ministère de l'Intérieur.

4 Du moins jusqu'à une période récente, car désormais, les périmètres prioritaires de la politique de la ville sont définis uniquement à partir de l'intensité de la pauvreté monétaire de leurs habitants.

Le Grand Paris doit se réconcilier avec sa démographie, autrement dit, aimer vraiment ceux qui « veulent en être », de quelque manière qu'ils choisissent « d'en être ».

flux qui l'irriguent, productive à la fois au plan démographique, économique et des qualifications des personnes, redistributive à l'échelle nationale et mondiale d'individus ayant connu une expérience éducative, culturelle, professionnelle, affective unique, du fait de la taille, de la concentration d'opportunités et de rencontres possibles.

Ce sont là des caractéristiques structurelles du phénomène métropolitain et des responsabilités que ses acteurs doivent assumer vis-à-vis des passants, des sédentaires, des nomades et du reste du monde. Il s'agit donc de trouver les compromis qui permettent à l'espace métropolitain d'assumer ces responsabilités, à la fois vis-à-vis du reste du monde, et vis-à-vis du dedans.

Vis-à-vis du reste du monde – national ou international – la métropole agit comme un cœur qui aspire (les jeunes diplômés, les jeunes actifs, les cadres, les migrants internationaux) et qui redistribue, après un temps d'expérience métropolitaine, des familles, des actifs qualifiés d'âge mûr, des diplômés et des retraités. Cette fonction est vitale, à la fois pour le pays et pour la métropole elle-même. Si ce flot continu d'entrants et de sortants venait à s'interrompre, Paris métropole ne serait qu'une ville comme une autre, plus étendue, plus dense et disposant encore d'un patrimoine important, mais condamnée sinon à l'asphyxie, du moins à un lent assoupissement. Il est donc fondamental que les composantes territoriales de la ville globale acceptent ce rôle d'accueil et de passage, comme elles doivent accepter de « laisser partir » ceux qui le souhaitent ou qui le veulent. Il ne faut pas voir le solde migratoire comme un échec de l'espace métropolitain, mais au contraire comme un résultat positif. La dimension d'hospitalité apparaît ainsi comme une composante majeure des politiques métropolitaines. Hospitalité, c'est-à-dire : logement, orientation, opportunités. Vis-à-vis du reste du monde, la métropole doit apporter la preuve qu'y séjourner apporte des « avantages » pour les individus en termes de formation, de réseau, de carrière. Le jeu n'en vaut pas la chandelle si l'entrée en métropole n'ouvre pas de perspective positive d'évolution personnelle.

D'autant que et c'est le deuxième enjeu du pari métropolitain, au-dedans, ces « avantages » présentent

de multiples revers : coût du logement (encore que^{5...}), multiplication, durée et inconfort des déplacements (encore que^{6...}), discriminations négatives⁷, fortes inégalités... et conflits d'usage entre les passants, les sédentaires et les nomades. Le tourisme et les étudiants envahissent le marché du logement, notamment intramuros ; les bi-résidents gèlent une partie du parc ; les primo-arrivants scolarisés fatiguent les enseignants et rebutent les parents installés. Bref, tout semble à l'œuvre pour déclencher la guerre de tous contre chacun. Et pourtant, elle n'a pas lieu. En dépit d'une forte ségrégation sociale apparente, les travaux les plus sérieux nous montrent un espace métropolitain majoritairement constitué de territoires « moyens-mêlés »⁸. Sans doute parce que chacun accepte, implicitement, une forme de compromis : nous troquons tous les inconvénients (ou tout ce qui peut être qualifié de tel) contre les avantages (avérés ou espérés) de notre séjour métropolitain.



5 Le pouvoir d'achat des locataires et des propriétaires est certes plus élevé hors de l'Île-de-France, mais les raisons du départ sont multiples et sans doute complexes, comme en attestent le solde migratoire de la grande couronne qui se dégrade, alors que celui du cœur métropolitain se redresse.

6 Le temps de transport est plus élevé en Île-de-France, notamment du fait des distances domicile-travail. Mais comme le montrent différentes études sur la mobilité, plus de 60 % des franciliens habitent à moins de trente minutes de leur lieu de travail et la plupart des déplacements non contraints (loisirs, consommation) se font à proximité du domicile, ce qui témoignent d'un maillage serré de services marchands et non marchands.

7 Grâce à Laurent Davezies, on sait que l'Île-de-France paye pour la province, c'est encore plus vrai lorsque l'on s'intéresse à la répartition des enseignants par exemple : 95 enseignants pour mille élèves du second degré en Lozère, 55 en Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis.

8 Au sens où l'on y trouve des catégories « moyennes » : professions intermédiaires, ouvriers et employés, qui cohabitent et constituent le socle sociologique de la métropole, même si celle-ci s'enorgueillit de la part des cadres dans sa population active.

9 C'est par exemple le raisonnement qui sous-tend la phrase trop souvent entendue : « Paris n'exporte que ses nuisances et ses pauvres ».

Vers un compromis métropolitain

Avantages et inconvénients : on pourrait appeler cela le « compromis métropolitain », le marché que la métropole propose à ceux qu'elle accueille et ceux qui y vivent. Il n'est certes pas question d'engager chacun à suivre ce rythme, parfois déboussolant, des mobilités et des entrées-sorties – il faut affirmer le droit à la sédentarité, et redire le plaisir que l'on peut avoir à vivre « le reste de son âge » dans des lieux choisis, qu'il s'agisse de Sarcelles, du sixième arrondissement, de la Vallée de Chevreuse ou d'Athis-Mons. La clé du compromis est évidemment cette diversité de choix possibles, qui permet, en permanence, d'en renégocier les termes. Il s'agit cependant bien d'un compromis, qui ne tiendra que si l'Île-de-France continue d'assumer – et même de désirer – cette double démographie – celle du moteur à trois temps comme celle de la présence.

C'est là sans doute que réside l'épine dorsale de la stratégie métropolitaine, qui devrait sous-tendre le projet de la métropole du Grand Paris. Le Grand Paris doit se réconcilier avec sa démographie, autrement dit, aimer vraiment ceux qui « veulent en être », de quelque manière qu'ils choisissent « d'en être ».

Comment construire ce compromis métropolitain ?

Trois pistes, pour ouvrir le débat :

L'avantage métropolitain ne concerne pas que les cadres et les diplômés du supérieur. Une ville globale n'est duale, au sens de Saskia Sassen que si les positions sont figées. Or la métropole doit permettre de changer sa position. Qu'est-ce à dire ? Il ne s'agit pas de souscrire à la naïve et trompeuse promesse de l'ascenseur social de masse – que Philippe D'Iribarne moquait naguère sous le titre provocateur « Vous serez tous des maîtres » – mais de considérer que toute trajectoire peut aboutir à une carrière : quelle que soit sa position de départ, on doit pouvoir, sans renier sa classe ou sa culture d'origine, trouver en métropole les moyens de progresser en qualification, compétence, responsabilité, revenu, réseau affectif, etc. Il faut considérer comme positive la possibilité de carrières populaires en métropole, sans faire peser sur le peuple l'injonction à changer de condition. En ce sens, l'existence de quartiers populaires, de quartiers de premier accueil doit être considérée comme une fonction essentielle de la métropole, et être accompagnée et dotée pour ce qu'elle doit être, soit un tremplin pour les individus qui voyagent « du village à la ville ». L'accueil des personnes issues du peuple, françaises ou étrangères, constitue un volet essentiel de l'hospitalité métropolitaine.

Chaque composante territoriale de la métropole doit comprendre et analyser la place et les fonctions qu'elle occupe dans cet ensemble complexe. Il est vain et contre productif de passer son temps à proclamer que telle intercommunalité « est un village », si cela doit se traduire par des politiques malthusiennes, protectionnistes et préférentielles⁹. Cela peut amener, on le concède, à des confrontations difficiles : l'aménagement d'une gare et de ses abords n'aura pas la même figure selon que l'on consulte les riverains ou les usagers. Pourtant, chaque territoire, selon sa position dans l'espace métropolitain, doit être, à son échelle, opérateur de compromis : entre les sédentaires, les nomades et les passants, entre les riverains et les usagers, entre les servitudes collectives et la tranquillité des habitants. Ces compromis tissent le cordon qui relie chaque territoire à la métropole et au reste du monde.

Enfin, les thématiques habituelles (usual suspects) de l'aménagement devraient, à l'échelle de la métropole, être indexées sur cette double responsabilité, vis-à-vis du dehors et vis-à-vis du dedans : qu'est-ce qu'une métropole « durable » ? qu'est-ce qu'une métropole « solidaire » ? dès lors que l'on accepte que la métropole est un dispositif traversé par des flux de personnes ? À cela, le schéma directeur de la région Île-de-France n'a apporté que des demi-réponses. C'est sans doute le principal objet de la future institution métropolitaine. ●



Bouleau Mireille et Tillet Marion *Voyages franciliens*. IAU, février 2014.

D'Iribarne Philippe *Vous serez tous des maîtres. La grande illusion des temps modernes*. Éditions du Seuil, 1996, coll. La Couleur des idées.

Davezies Laurent *La république et ses territoires*. Éditions du seuil, 2008, coll. La République des idées.

Halbert Ludovic *L'avantage métropolitain*. PUF, 2010, coll. La ville en débats.

Sagot Mariette *Mobilité résidentielle et accès à l'emploi des immigrés franciliens*. IAU, avril 2014.

Sagot Mariette *Le tropisme des territoires familiaux*, IAU, février 2015.

Sassen Saskia *Globalization and its Discontents*. The New Press, 1999.

Projet(s) du Grand Paris

**Aux origines
du gouvernement
métropolitain,
lorsque les « élites
municipales » osaient...**

Emmanuel Bellanger

**La métropole
parisienne à la croisée
des chemins : inégalités
et ségrégations, traiter
les effets ou s'attaquer
aux causes**

Edmond Préteceille

**Paris fédère la France.
De la métropole au
système métropolitain
du Grand Paris**

Nadine Cattan

**Mais qu'espérons-nous
donc du Grand Paris ?**

Véronique Balbo Bonneval

**Le Grand Paris
doit se réconcilier
avec sa démographie**

Philippe Estèbe

**Le métabolisme
urbain : un enjeu majeur
pour l'agglomération
parisienne**

Sabine Barles

Interview croisée

Laurent Davezies
et Jean-Louis Missika

