

# Métonymie

# 02  
juin 2013

*Super Métro du Grand Paris : Des rails qui relient les hommes ...*

Vous  
faites  
quoi en  
attendant  
le métro ?



*Échiquier du Grand Paris : Et si le millefeuille était la solution ? / Odile Decq : « Je n'ai plus l'âge d'aller au combat » / Living Architectures : Filmer des bâtiments que l'on vit / NKM - Hidalgo : Amicalement Vôtre / + Promenades urbaines, le Paris de Louis-Sebastien Mercier, Sunghee Lee*

# L'échiquier du Grand Paris

## *Behar's banquet*

*Est-ce la clé de lecture politique qui fabrique le territoire, ou l'inverse ?*

**D**ifficile de répondre l'un ou l'autre tant est forte l'interaction. Il faut interpréter les transformations d'un territoire à la fois par ses dynamiques propres et par le jeu géopolitique. Les cadres de gouvernance ne sont pas calqués sur les réalités territoriales. En outre, l'action publique territoriale est plutôt en position de réaction face aux mécanismes sociaux et économiques. Il serait faux d'imaginer que les politiques publiques ont la capacité de tout changer. Elles ne font qu'infléchir les transformations urbaines.

*Prenons l'exemple du Grand Paris : Comment expliquer les blocages liés à la gouvernance ?*

C'est le propre des grandes métropoles que d'avoir un niveau de complexité tel que la gouvernance n'en peut être simple : il est difficile d'avoir un avis tranché et compliqué de savoir ce qui va se passer. Nous sommes dans une période incertaine. Ceci dit, il est possible de fixer le cadre du débat.

D'un côté, il y a l'hypothèse d'un gouvernement unifié pour la métropole, qui serait une sorte de super communauté urbaine. Bien qu'elle reste encore présente dans de nombreux esprits, c'est une illusion ! D'un autre côté, par rapport aux autres métropoles dans le monde,

il y a la singularité d'un pouvoir régional qui représente une institution de gouvernance à la bonne échelle, même si, à la périphérie, il déborde du périmètre de la métropole (je pense à la Seine-et-Marne), ou n'inclut pas des zones limitrophes fortement urbanisées comme celle du Sud de l'Oise.

Il faut certes conforter le pouvoir régional. Mais globalement, et pas seulement pour le Grand Paris, on ne peut pas faire coïncider pouvoir politique et dynamique socio-territoriale. La Région Capitale est un enjeu politique majeur pour l'État. On ne peut imaginer qu'il y ait un pouvoir régional puissant, sous prétexte qu'il est à la bonne échelle en Île-de-France ! Le risque, en faisant cela, c'est de faire exploser le système national ! En France, le fédéralisme n'est pas dans les gênes. Il est donc peu probable qu'il n'y ait jamais une institution unifiée ! La région, qui pourrait en être une, ne le sera jamais. On aura nécessairement un système complexe, à l'intérieur duquel la région sera peut-être renforcée et où elle prendra sans doute des responsabilités supplémentaires. Mais il faut penser la gouvernance métropolitaine comme une dynamique à la fois instable et pérenne, dont l'organisation sera nécessairement pluraliste et multi-niveaux.

La métropole est donc par essence un système, complexe et dynamique. On ne peut le comprendre qu'en situation, sans se référer à un modèle...

*L'affirmation d'un modèle permet cependant d'unifier un imaginaire et de dessiner un chemin ...*

Le projet du grand Paris a donné naissance à une superbe représentation géopolitique, qui a très bien fonctionné. Ce n'est pas le projet d'un seul concepteur, qui l'aurait sorti d'un chapeau. Ca s'est fabriqué au fur et à mesure, par aller-retour successifs. Plusieurs personnes ont travaillé autour du Président Sarkozy. Il n'y avait pas de projet clé en main. Les premiers discours ont été improductifs, comme celui prononcé à Roissy en 2007, qui affirmait que le Grand Paris n'était qu'un problème institutionnel d'absence de communauté urbaine. Comme si l'Île-de-France pouvait avoir le même statut que la région lyonnaise ! C'était idiot et il n'y a pas eu de suite.

Il y a une force remarquable du récit et de la représentation, dont je suis admiratif. Mais ce récit a dû jouer la carte de la simplification et aujourd'hui, il bute sur cette simplicité, par trop réductrice. Il y a un paradoxe : ce qui est bon pour fabriquer du récit n'est pas bon pour fabriquer de l'action. Ce que je dis là n'est pas définitif, ni général. Je veux seulement pointer que c'est ce qui est en train de se passer avec le Grand Paris. On a un récit superbe, à deux niveaux ...

*Mais un récit d'experts, non ?*

Ah, je ne suis pas d'accord, c'est ce que j'allais dire. En premier lieu, c'est un récit qui, dans sa globalité, s'adresse à l'opinion publique, et qui en tire sa force. Car, pour la classe politique francilienne, le Grand Paris était un tabou vis-à-vis de la province (hérité de « Paris et le désert français ») et vis-à-vis de la banlieue (hérité d'Hausmann et de l'annexion de 1860). Compte tenu de ce double tabou, il fallait penser la métropole sans pouvoir en prononcer le nom, celui de Grand Paris. En passant outre la classe politique et en s'adressant directement à l'opinion publique, Sarkozy a su imposer le nom et la représentation géopolitique.

Cette notion de Grand Paris parle aux gens comme vous et moi, et s'inscrit dans notre pratique métropolitaine. Tandis que les élus locaux sont des élus d'un territoire. Ils ont, en priorité, des comptes à rendre à leurs électeurs. De ce point de vue, les élus d'Île-de-France ne sont pas différents des élus de province. Sarkozy a compris qu'il y avait un décalage entre la classe politique et les gens : grâce à ou à cause de, c'est selon, leurs migrations domicile-travail, les habitants se vivent comme métropolitains. Concernant les experts, en cours de route, ils ont produit du discours, mais pas tant que ça : ils ont évoqué le « faire métropole » et la question de la mondialisation. Ils ont porté l'idée que « pour être une métropole dans le monde, il fallait être une métropole maritime ». Bien que cela n'ait pas été un concours, on a souvent fait remarquer que le projet de Grumbach avait gagné. Porteur d'une vision et d'un récit évoquant une métropole allant de Paris au Havre, le projet parlait à tout le monde, en bien ou en mal d'ailleurs. Ça parlait à l'opinion publique, aux entreprises, aux grands acteurs économiques, aux intellectuels nostalgiques de la puissance France (pensez à Jacques Attali et son *Paris et la mer*). Cette représentation géopolitique a fabriqué une alliance qui s'inscrit dans la continuité du récit national français, dans la tradition de celle d'un Louis XIV ou d'un Napoléon.

Sauf qu'on n'a plus les moyens de faire un port. Voilà ! Et puis, ce port de Paris existe déjà, c'est Rotterdam ! On se retrouve donc avec deux récits possibles, le récit national ou le récit européen.

*Pouvez-vous revenir sur ce que proposaient ces récits en termes d'aménagement ?*

D'une part, il y avait un récit qui marchait très fort, mais qui n'était pas opérationnalisable. D'autre part, il y avait un deuxième récit, mais qui n'était pas très séducteur !

Soit Paris se tourne vers l'océan, soit

Paris se tourne vers l'Europe du Nord. En termes d'aménagement, cela donne soit la vallée de la Seine et un TGV pour le Havre, soit le nord de Paris, c'est-à-dire Roissy, pas uniquement l'aéroport, mais aussi le hub air-fer et l'autoroute, le canal Seine Nord, etc. Mais à mon avis, on ne fera aucun de ces deux projets (le TGV Normandie et le canal Seine-Nord).

Christian Blanc était fasciné par les métros et les clusters des métropoles asiatiques, où les taux de croissance sont très élevés. Mais Paris ne jouera jamais dans cette cour-là ! Paris est une métropole d'envergure mondiale, mais sur un registre européen ; elle doit jouer dans un système métropolitain européen. C'est moins excitant de dire cela, puisqu'on paraît baisser d'un cran. Si on envisage Paris d'abord comme un modèle européen de métropole, alors les enjeux d'aménagement ne sont pas les mêmes. A propos du métro, on a raconté une histoire fantaisiste, que le mode de vie de Paris intra-muros serait celui des 12 millions de franciliens, qui vivraient tous à proximité du métro, dans des villes de courtes distances, se déplaçant à pied et en transports en commun, bref un rêve de bobos ! 70 000 logements seront construits chaque année, pour l'essentiel autour de gares transformées en « pôles tertiariés ». Nul besoin d'être expert pour comprendre que toute infrastructure lourde de transport produit, à la fois, de l'intensification urbaine et de la diffusion. Si on veut être crédible, l'exigence est de privilégier un autre récit, qui n'est pas celui de la ville des courtes distances, mais celui de la ville des moyennes distances et des inter-modalités. Le Grand Paris, dans 20 ans, comme le dit Jean Pierre Orfeuil par exemple, ce sera toujours l'automobile, mais ce ne sera pas l'automobile toute seule et selon les mêmes usages.

*Est-ce que la complexité est aussi présente dans le développement économique ?*

Là aussi, on a raconté des choses fantaisistes. On a parlé de polycentrisme spécialisé et de création de « clusters », ici la création, là l'innovation... Cela a permis de fédérer les acteurs, qui ont chacun leur pré carré. Mais, les « clusters » ne sont pas adaptés à la réalité francilienne : ça ne marche plus comme cela. Pas une seule filière localisée ne se dégage en Île-de-France. Comme le dit Pierre Veltz, il n'y pas deux, cinq ou dix clusters, il n'y en a qu'un ! Par exemple, la filière audiovisuelle est localisée à l'Ouest, avec les sièges des télévisions, au Nord avec les sociétés de production installées en Seine-Saint-Denis, et un peu intra-muros, avec les agences de production. L'audiovisuel, c'est déjà le Grand Paris, ce n'est pas le « cluster » Pleyel à Saint-Denis !

Nous ne sommes plus dans un monde de spécialisation, comme jadis avec le quartier Saint-Antoine à Paris où se regroupaient les ébénistes. Paradoxalement, les entreprises ont plébiscité les projets de clusters, comme une représentation « communicante » de la géographie économique de la métropole alors même que, dans la réalité, elles ne fonctionnent pas vraiment comme cela. Si un cluster des services urbains se crée à l'Est, tant mieux mais aucune entreprise, si elle est installée ailleurs, ne va y déménager. C'est une contradiction qu'elles gèrent très bien. Les élus, de leur côté, gèrent moins bien ces questions et adoptent des positions caricaturales : selon certains maires de l'est parisien, l'Etat ne devrait pas autoriser Véolia à s'installer à Aubervilliers, mais lui imposer de rejoindre le cluster du Développement Durable !

### *Comment voyez-vous la suite ?*

Le défi est devant nous. Le consensus actuel est surprenant. Cécile Duflot a dû avaler son chapeau, on a seulement changé le vocable, on parle maintenant de « Nouveau Grand Paris ». C'est dire la puissance du récit ! On ne touchera probablement pas à la représentation,

d'ensemble : un métro en rocade avec ses pôles-gares. Mais le projet devrait évoluer progressivement par le territoire et le local. Comme pour tous les projets, il y a un affichage initial, puis autre chose émerge.

*Que pensez-vous du projet de découpage de la région en communautés d'agglomération ?*

C'est l'étape indispensable dans l'organisation de la métropole. Il reste à définir l'échéance et les périmètres. C'est une question de pragmatisme. Les périmètres font pas la qualité du projet. L'essentiel, c'est la capacité collective des acteurs à se projeter, au dedans et en dehors, à faire du lien entre eux, quelle que soit l'échelle. L'efficacité de l'action dans les systèmes complexes n'est pas liée à la bonne échelle, mais à la capacité de projection multiscalair, elle-même fonction de nombreux autres éléments, pas seulement de purs arbitrages politiques.

Il y a quelques années, Patrick Braouezec, le président de Plaine Commune, défendait un scénario dit de la marguerite (en quelque sorte, un système polycentrique périmétré). Il est maintenant plutôt en faveur d'un système politique à géométrie variable où l'efficacité de l'action repose sur la capacité à jouer avec des configurations différentes. Dire qu'il y a une bonne échelle, un bon périmètre, etc... n'est plus tenable. Dans les faits, P. Braouezec met en place plusieurs ententes avec les communautés d'agglomération voisines. C'est intéressant comme évolution.

*Et plutôt révolutionnaire ?*

Oui bien sûr, si l'on considère le fonctionnement traditionnel qui privilégie une seule affiliation, un territoire, une institution, un chef. De ce point de vue, la posture de Braouezec - avec d'autres comme, par exemple, Le Bouillonnec, le maire de

Cachan, D. Breuiller, le maire d'Arcueil ou P. Laurent le maire de Sceaux, au sud autour de la vallée de la Bièvre - est exemplaire. Tous ces élus anticipent la transformation des modes de faire du politique, les nouveaux agencements à construire en regard du fait métropolitain.

*Le succès de Braouezec est-il lié à l'incroyable métissage du territoire, qui induirait un mode de fonctionnement particulièrement adapté ?*

J'aimerais bien pouvoir vous suivre mais je ne suis pas sûr. C'est un potentiel, mais je ne vois pas très bien de quelles façons ces stratégies territoriales s'enracinent dans ce métissage, même si P. Braouezec propose un discours sur la métropole inclusive et l'alter-métropolisation ! Le projet stratégique de Plaine Commune s'inscrit davantage dans l'hyper-opportunisme d'alliances avec de grands acteurs économiques, grâce à des potentiels foncier et d'accessibilité incomparables.

*En tant que citoyen, sommes-nous prêts à aller vers plus de complexité multiscalair ?*

Il y a un décalage entre la classe politique localisée et les pratiques métropolitaines, comme nous le disions tout à l'heure. C'est vous et moi qui avons des pratiques métropolitaines complexes. La complexité n'est pas du côté des institutions. Le problème, c'est le discours démagogique sur le millefeuille territorial, qu'il faudrait en finir avec la complexité. De mon point de vue, ce n'est pas vrai, bien au contraire : nous sommes complexes, il faut donc être complexe pour gérer notre complexité.

*Vous êtes contre la stratégie du guichet unique ?*

Bien sûr, comment voulez-vous que l'on soit

sur des rationalités par périmètre comme cela ? Jadis, en banlieue, quand la vie des ouvriers était structurée autour de l'usine, gérée par le parti communiste, c'était possible, mais aujourd'hui, les gens se déplacent, travaillent partout. Il n'y a pas de capacité englobante. La gestion des flux et l'organisation de l'action publique doivent être multiscalaires, parce que les gens, eux-mêmes, sont multiscalaires. En simplifiant, on est passé d'une situation dans laquelle un actif chef de famille se localisait à proximité de son lieu de travail à une situation dans laquelle un foyer composé de deux actifs et de deux enfants adopte des stratégies professionnelles, résidentielles et éducatives très différentes. On ne peut nier la complexité – certes sous contraintes – présente dans les choix résidentiels des ménages.

Quand des élu(e)s disent : « Si on doit construire des logements, c'est pour répondre aux besoins locaux », de quoi parle-t-on ? Les élus passent leur temps à faire des projets « qui répondent aux besoins de leurs populations », mais les gens sont ici aujourd'hui, ailleurs dans 5 ans, ils ne travaillent pas dans la commune, etc... Jean Viard parle de la « démocratie du sommeil » et montre comment les élu(e)s refusent de voir la réalité. A l'échelle de l'Île-de-France, d'une élection à l'autre, c'est entre 30 et 40% de la population de la circonscription qui aura changé. Ce qui veut dire que les élu(e)s agissent au nom de et pour des gens qui n'ont pas voté pour eux. Evidemment, c'est totalement perturbateur. La base même de la légitimité du Suffrage Universel, qui repose sur le lien entre élection et mandat, c'est-à-dire qu'un élu met en oeuvre une politique et demande à être évalué à la fin de son mandat, en vue, si possible, d'être réélu, cette base est fragilisée.

En effet, une bonne partie de l'électorat initial ne sera plus là pour évaluer le mandat échu. En toute logique, cela devrait pousser les élus à s'affranchir du mandat et de la sanction. Cela devrait orienter l'action de l'élu(e) vers l'échelle

de la métropole. Pour l'instant, c'est plutôt l'inverse qui se passe.

Le problème n'est pas à mes yeux celui d'une pédagogie de la complexité vers les habitants. C'est davantage celui d'une acceptation de cette complexité des réalités socio-économiques par la classe politique et d'une évolution en conséquence de leurs pratiques.

### *Où se situent les autres protagonistes du grand Paris, l'AIGP et la SGP ?*

Depuis ses débuts, l'Atelier International du Grand Paris a un problème existentiel. La consultation a bien marché mais l'AIGP a échoué à institutionnaliser et à pérenniser la dynamique propre à un événement. Les décideurs politiques ont été tellement fasciné par l'engouement médiatique, qu'ils ont souhaité pérenniser ce qui ne constituait qu'un moment dans une dynamique. Il aurait fallu inventer autre chose.

Le dilemme de l'AIGP, c'est de choisir entre faire vivre le récit métropolitain, donc orienté vers le grand public, et devenir un lieu d'expertise. Si on regarde bien, qu'est-ce qui justifie d'avoir un conseil scientifique ? De quoi, de qui, au nom de quoi ? L'AIGP peine à fabriquer autre chose que du patchwork ; chacun fabrique une analyse, une proposition, ou un projet, il n'y a pas de règles communes, faute de réelle commande et attente politiques. Ce malentendu vient aussi du fait qu'on a fait appel à des architectes concepteurs, soucieux avant tout d'affirmer leur « créativité », pour faire un travail collectif !

Quant aux Contrats de Développement Territorial, ils affichaient au départ une ambition inédite dans l'outillage de l'intervention publique face à la complexité métropolitaine : il s'agissait à la fois de produire un « contrat » (un accord politique entre l'État et les collectivités locales) et de fabriquer de la « règle », ayant valeur et s'imposant aux autres documents d'urbanisme. Une hybridation

entre règle et contrat totalement novatrice ! Au final, on n'obtient ni l'un ni l'autre.

Depuis 20 ans, le contrat territorial était utilisé pour négocier l'argent de l'Etat contre le projet local. L'Etat ayant ici mis tout son argent d'emblée sur le métro, il n'y a plus de matière à négocier. L'Etat a seulement imposé aux villes des objectifs de production de logement sur 20 ans, ce qui relève de l'illusion d'une planification à la soviétique. Qui peut raisonnablement s'engager sur des volumes de construction à l'unité près, de façon linéaire et pour 20 ans ?!

Du côté de la règle d'urbanisme, rien non plus. Le changement d'échelle – des pôles gares aux ensembles intercommunaux – a conduit à lister les intentions et les projets locaux sans véritablement penser l'organisation spatiale de la transformation urbaine.

Le seul intérêt des CDT est de niveau local et d'ordre politique : ils ont dans certains cas accéléré la coopération intercommunale autour de projets.

La Société du Grand Paris n'est qu'un acteur qui obéit à l'Etat. On lui dit ce qu'il a à faire, et il le fait. Il a une forme d'autonomie, mais on essaie de le mettre clairement sous le contrôle du STIF.

Parce qu'il s'agit de la région capitale, l'Etat sera toujours présent de manière significative. On n'a jamais vraiment appliqué les lois nationales à la Région Capitale, et quand on les a appliquées, par exemple pour la décentralisation de la planification avec le SDRIF, on a en même temps créé les établissements publics d'aménagement. C'est-à-dire que, quand l'Etat est sorti par la porte, c'était pour mieux rentrer par la fenêtre !

*Sous quelle forme et avec quelle stratégie l'Etat va-t-il intervenir pour la métropole capitale ?*

Cela reste à définir. L'Etat, sous le

gouvernement précédent, avait une vision et un plan de bataille très discutables. C'est moins perceptible aujourd'hui. Alors que dans la phase initiale, le projet ne voyait pas plus loin que l'économique, dans une deuxième phase, sous la présidence Sarkozy, c'est le logement qui a été mis en avant. A juste titre, car, comme le relèvent la majorité des chercheurs, la question de l'attractivité de Paris est liée au logement ! C'est l'attractivité résidentielle qui permettra d'éviter un déficit migratoire nuisible à la performance économique de la métropole.

Le gouvernement actuel souligne la nécessité d'intégrer la dimension « cohésion urbaine et sociale ». Mais il réactive pour ce faire une politique de la ville franchement désespérante, sans aucun renouvellement de la pensée et totalement invertébrée. Il n'y a pas de « nouveau » Grand Paris, ni de nouvelle politique de la ville. On reprend la politique lancée par la gauche il y a 20 ans, c'est un retour à la case départ : des contrats de ville intercommunaux et un nouveau coup d'accordéon pour une géographie prioritaire resserrée... Pourtant, il nous faut un changement conceptuel, autour de l'idée d'abord que l'exclusion socio-spatiale constitue l'envers structurel de la métropolisation. Elle évolue, se recompose mais ne disparaîtra pas à coups de « plans Marshall pour les banlieues ». Il faut dans cette perspective prendre acte du fait que ces quartiers, en Seine-Saint-Denis par exemple, ne sont pas des ghettos, que les territoires ne sont pas isolés, qu'il y a des flux : comment accompagner ces flux ? Pendant longtemps, on a pensé que les infrastructures allaient permettre de casser les ghettos, faire disparaître l'enclavement. On voit bien aujourd'hui qu'il n'y a pas là de solution miracle.

Le seul contenu nouveau, c'est un discours, sur « l'empowerment », « cerise de gauche » sur le gâteau. Croire que c'est l'Etat qui va décréter la mise en mouvement politique de la population, c'est marcher sur la tête. L'« empowerment » ne se décrète pas !