

Soirée du 10 mars 2015

## Quel Grand Paris ?

### *Synthèse des débats* <sup>[\*]</sup>

*L'Île-de-France représente 19 % de la population de la France, et près de 30 % de son produit intérieur brut. L'influence directe de Paris s'exerce sur la plus grande partie de la région, et au delà. Les enjeux de l'administration publique d'un ensemble aussi vaste sont énormes. Le développement économique de la métropole parisienne est crucial pour le pays tout entier : il repose en particulier sur son insertion européenne et internationale, que les actions publiques peuvent favoriser ou entraver. Et les conditions de vie des Franciliens dépendent pour beaucoup de la qualité des services publics de toutes sortes qu'il appartient aux administrations locales de mettre en place.*

*En province, des structures administratives adaptées aux nouvelles configurations urbaines ont été créées depuis quelques décennies. La région parisienne était jusqu'au début des années 2010 restée à l'écart. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) du 27 janvier 2014 y a prévu la création au début de 2016 d'une "métropole à statut particulier", le Grand Paris. Une "mission de préfiguration" doit d'ici là préciser les domaines d'intervention et le mode de fonctionnement politique de cette nouvelle entité. Suite à ses premiers travaux, des évolutions de la loi de 2014 sont actuellement en discussion au Parlement. Quelles sont les missions qui nécessitent un nouveau niveau d'administration, et pour quoi faire ? Comment cette nouvelle structure peut-elle s'insérer dans le paysage administratif déjà très chargé de l'Île-de-France ? Quels seront les changements pour les entreprises, et pour les citoyens ? Que peut-on en attendre pour le développement de l'ensemble francilien ?*

*On se demandera aussi comment les statistiques publiques pourraient aider à déterminer les missions et les contours d'un tel organisme. Dispose-t-on des bonnes données pour cela ?*

#### **Invité :**

**Frédéric Gilli,**

Maitre de conférences à Sciences Po, directeur associé de l'agence Campana Eleb Sablic, co-fondateur de la revue metropolitiques.eu. Auteur, en 2014, de "Grand Paris, l'émergence d'une métropole".

---

<sup>[\*]</sup> Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

### Exposé introductif :

En introduction, l'invité exprime son émotion : il va s'exprimer dans le cadre d'un Café de la statistique alors qu'il s'est éloigné depuis dix ans du travail statistique qui a marqué son début de carrière et déterminé son orientation ultérieure, puisqu'il s'agissait déjà de décrire le Bassin parisien, vaste ensemble de 200 km autour de Paris, produisant plus de la moitié du PIB de la France. En cherchant à comprendre les spécialisations économiques locales, il a pu constater combien cruciale était l'actualisation des nomenclatures statistiques d'activités ou de professions. Faute de cette actualisation, un diagnostic de « décrochage de l'Est de la région parisienne par rapport à l'Ouest » a été longtemps porté et a inspiré pendant peut-être quinze ans des politiques publiques correctives : or en utilisant des données recodées, on ne constate plus un tel décrochage<sup>1</sup> ! Ce genre de mécompte l'a convaincu de la nécessité d'un effort continu pour comprendre dans la durée la transformation des systèmes territoriaux et les besoins nouveaux de la région parisienne, avec une veille sur les outils d'observation et d'analyse. C'est ce qui l'a amené, ayant quitté la statistique publique, à publier des ouvrages<sup>2</sup> et à intervenir auprès des collectivités locales en essayant d'articuler analyse et conseils.

Certains disent que dans la région parisienne « il ne se passe rien », ou encore que « l'on n'y construit pas assez ». En réalité, si l'on examine l'emprise des ZAC<sup>3</sup>, on constate que près de 15 % de la partie la plus dense du territoire francilien est en travaux. C'est un des signes de « l'émergence d'une métropole », une transformation majeure qui touche tous les plans : géographique, économique, institutionnel, sociologique. Sur tous ces plans, on va le voir, on est en train de passer des organisations verticales/hierarchiques qui ont présidé depuis plus d'un siècle à l'aménagement pensé et planifié de la région parisienne<sup>4</sup>, à des régulations horizontales, faisant appel au marché et à la coopération<sup>5</sup>. D'autres métropoles du monde (Toronto, Montréal, Londres) ont su adapter leur modèle institutionnel à une nouvelle donne. En France, les grandes villes de province l'ont fait aussi. A Paris, on n'y est pas encore parvenu, en partie parce qu'il ne s'agit pas simplement d'un aggrandissement des frontières de la capitale mais aussi d'un changement plus profond de la façon dont ce territoire est gouverné. C'est toute la question que pose le « Grand Paris ».

### Transformation géographique

Pendant de longues années, la région parisienne a été dominée par la ville de Paris, qui dans cette région concentrait plus d'un tiers de l'emploi, un quart des habitants, vers laquelle tout convergeait. A présent la situation n'est plus la même. Dans une région de 12 millions d'habitants, Paris n'en compte que 2 millions ; les habitations, les infrastructures, les entreprises situées en région parisienne hors Paris font de cet ensemble un ensemble urbain plus important que Chicago. C'est depuis le milieu des années 1990 que le rééquilibrage se fait sentir dans le fonctionnement quotidien de la métropole, notamment par une explosion des mobilités ne passant pas par Paris<sup>6</sup> : le besoin d'infrastructures allant de banlieue à banlieue est devenu criant.

D'un espace polarisé par Paris, on est passé à un espace dans lequel banlieue et périphérie ont des rôles spécifiques, et un poids propre : une transformation à gérer.

---

<sup>1</sup> Voir « Les statistiques astigmatiques et la recomposition de la géographie francilienne », Frédéric Gilli, Revue Européenne de Géographie, 324, 2005

<sup>2</sup> En 2009 : *Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner le Grand Paris*, avec Jean-Marc Offner, Presses de Sciences Po ; en 2014 , *Grand Paris, l'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po.

<sup>3</sup> Zones d'aménagement concerté

<sup>4</sup> On peut citer : Napoléon, le baron Haussmann, Paul Delouvrier

<sup>5</sup> Comme dans le mouvement des « cités-jardins » au début du XXe siècle

<sup>6</sup> Même si les comptages des déplacements en transports en commun masquent partiellement cette transformation, du fait du rôle de plaque tournante joué par des gares comme Chatelet-Les Halles ou la gare du Nord.

### Transformation économique

Historiquement l'économie de l'Île-de-France a été marquée par le poids des grands groupes. Trente-neuf des groupes du CAC40 ont leur siège dans la région. Les grandes entreprises y sont plus présentes que sur le reste du territoire.

Dans les dernières décennies, l'emploi contrôlé par des groupes étrangers s'est fortement développé, atteignant 16% en 2010. Dans le même temps, les grands groupes franciliens comme Renault se sont globalisés au niveau mondial (Renault-Nissan...). L'Île-de-France ne s'en est pas trouvée beaucoup plus mal économiquement dans l'ensemble : mais il en est résulté une transformation radicale du fonctionnement des entreprises, et donc de la possibilité d'une politique industrielle dans la région.

Il y a peu de temps encore, il suffisait aux PME de la région de discuter avec les grands groupes pour saisir l'évolution de filières dans leur ensemble. Avec la globalisation, les sous-traitants franciliens, qu'ils soient de premier, deuxième ou troisième rang, n'ont plus le contact avec la direction de la stratégie du grand groupe de leur filière, et ils sont exposés à subir des chocs sans avoir été prévenus. Ainsi lorsque Renault passe du pare-choc en métal au pare-choc plastique, le sous-traitant spécialisé dans la dépose précise de peinture sur métal perd du jour au lendemain son plus gros client et une part significative de ses commandes, faute d'avoir été alerté suffisamment tôt (il n'a plus de contacts directs avec la politique industrielle du groupe). La PME n'a ainsi pas eu le temps de rechercher de nouveaux débouchés pour ses productions et brevets « dédiés » et se trouve exposée à des licenciements... Dans d'autres secteurs, la région voit naître un bon nombre de jeunes pousses (« startups »), preuve de dynamisme : mais les startups Internet n'ont aucun accès à Google, dont les décisions conditionnent leur croissance.

Dans ce contexte, on ne peut plus, comme on le faisait jusqu'au début des années 2000, concevoir des politiques publiques intégrées avec l'ensemble des acteurs, débouchant sur des mesures d'organisation. L'action publique doit être conçue différemment, avec pour objectif de créer un écosystème d'innovation et d'adaptation (fluidité) à des évolutions qu'on ne peut pas connaître à l'avance.

### Transformation institutionnelle

Jusqu'au début des années 2000, l'Île-de-France était un territoire gouverné de fait par l'Etat ; la réforme de décentralisation de 1982 n'y avait rien changé, contrairement à ce qui s'était passé dans le reste du pays. L'Etat gardait la main sur le schéma directeur de la région Île-de-France qui définissait les possibilités de l'aménagement ; sur les routes ; sur les politiques de transport collectif via ses entreprises SNCF, RATP, ADP<sup>7</sup>... ; sur le foncier, par l'intermédiaire de l'AFTRP<sup>8</sup>. Avant les lois de 2003-2004<sup>9</sup>, la Région n'avait pas réellement de pouvoir en Île-de-France.

Depuis cette date, la Région est en charge de l'écriture du schéma directeur et de la mise en œuvre des politiques de transport. En ce qui concerne ces dernières, le processus de transmission de l'Etat à la Région du pouvoir de piloter le STIF<sup>10</sup> a été compliqué et long : si le président du Conseil régional a effectivement pris la présidence du STIF en 2006, les relations avec les grands opérateurs de transport ont été difficiles au moins jusqu'en 2012.

Quant à l'aménagement, la Région peut désormais écrire et approuver le schéma directeur, mais contrairement à l'Etat elle n'a pas le pouvoir d'être un prescripteur à l'égard des autres collectivités

---

<sup>7</sup> Aéroports de Paris

<sup>8</sup> Agence foncière et technique de la région parisienne

<sup>9</sup> Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

<sup>10</sup> Syndicat des transports d'Île-de-France, rassemblant la Région et ses huit départements : c'est l'autorité organisatrice des transports de la région.

locales<sup>11</sup>. Il en est résulté une situation moins contraignante pour les communes, et l'émergence d'une multiplicité d'acteurs et de pouvoirs locaux, notamment intercommunaux. Simultanément, les grands acteurs privés qui, auparavant, face à l'Etat, héritaient de marchés d'aménagement déjà définis, ont pris un rôle accru dans la conception des opérations, les collectivités territoriales étant dépourvues des moyens de le faire. Dans une certaine mesure, ce sont désormais ces grands acteurs privés qui construisent cette région.

### Transformation sociale

Le rapport des citoyens à leur territoire a également changé avec l'arrivée à l'âge adulte des enfants des immigrés entrés en Île-de-France dans les années 1960-1970. On ne discute pas les conditions de vie qu'on trouve en arrivant dans un nouveau pays : les actifs arrivés dans les années 1960-1970, qui avaient donc 40-45 ans dans les années 1990, avaient vécu dans cet état d'esprit. Pour leurs enfants nés dans les années 1980, la mentalité est différente. On leur parle d'égalité républicaine, ils ne la voient pas dans leurs conditions de vie, d'accès aux transports, à l'emploi et au logement ; et ils développent une contestation globale de la qualité de vie, du cadre de vie qu'ils ont toujours connu.

Du coup les acteurs politiques sont en discussion permanente, sur une base territoriale fragmentée, avec des acteurs qui ne reconnaissent pas les modes d'organisation du débat démocratique français.

### Enjeux du Grand Paris

Jusqu'à présent, nous avons été incapables de transformer le système institutionnel et relationnel entre les acteurs pour produire des cadres d'action permettant à la société de « maturer » toutes ces transformations. Il manque des cadres et des espaces pour en débattre.

La loi instituant la métropole du Grand Paris<sup>12</sup> témoigne d'une prise de conscience de cet enjeu, qui impose un changement d'échelle, une remise en cause des limites territoriales, une vision large des conséquences. Mais cette innovation institutionnelle ne suffira pas : dans les relations entre le public et le privé, entre l'administration et les citoyens, entre les territoires, il faut introduire beaucoup plus d'innovation pour transformer, rationaliser la façon dont se prennent les décisions.

### Deux suggestions pour les statistiques publiques

Comment les statistiques publiques pourraient-elles mieux éclairer la situation et l'évolution du Grand Paris ? Deux suggestions peuvent être faites.

La première concerne les indicateurs de qualité de vie. Paris est doublement en concurrence : avec les autres grandes métropoles mondiales pour les « élites nomades mondialisées » ; avec les grandes villes de province, pour les actifs ayant, typiquement, 40 ans et une famille avec deux enfants. On ne manque pas de classements internationaux visant le premier type de concurrence ; mais on est pauvre pour le second. Comment situer l'accès aux services publics, à la santé, le prix de la baguette de pain, le coût de l'école dans la région parisienne ?

La deuxième suggestion appelle à territorialiser toujours plus les statistiques, qu'il s'agisse des créations d'entreprises, des mobilités, des flux d'échanges au sein de la région... Chacun se réfère au contexte local dans lequel il vit et agit, et le contexte local de chacun s'étend et se diversifie. Il ne peut plus y avoir une règle unique pour un territoire donné, cela ne fonctionne plus ainsi et les statistiques sont appelées à suivre cet éclatement géographique.

---

<sup>11</sup> Conformément à un principe constitutionnel. On se trouve dans une autre situation quand une intercommunalité nouvellement créée remplace les communes pour une compétence précise qu'elle exerce en leur nom. C'est ce que le Grand Paris entend devenir.

<sup>12</sup> Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette loi a créé au 1/1/2016 la métropole du Grand Paris, établissement public de coopération intercommunale qui regroupe la commune de Paris, l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et certaines communes limitrophes volontaires ayant fait acte de candidature avant juin 2015.

**Débat :**

Au cours du débat, les questions de statistiques n'ont tenu pratiquement aucune place. Les participants se sont surtout attachés à comprendre l'émergence de la situation actuelle en région parisienne, et à cerner les enjeux d'organisation pour le développement des infrastructures, l'emploi et l'aménagement local. Mais la question du contour géographique de la région a été abordée en premier lieu.

**Quelle région parisienne ?**

Un participant fait remarquer que l'Oise se tourne au moins autant vers l'Île-de-France que vers la Picardie, qu'à Rouen résident de nombreux cadres travaillant dans la capitale ; et un autre cite les « franges franciliennes » du sud (Malesherbes) et du sud-est (Sens). Des efforts sont-ils faits pour dessiner des zones qui ne collent pas forcément avec la frontière régionale fixée depuis longtemps, et à laquelle la loi récente sur les régions n'a pas touché ? L'invité considère la question du contour comme très délicate : la région Île-de-France est moins étendue que l'aire urbaine de Paris définie par l'Insee<sup>13</sup>. Ce ne sont pas les seuls découpages en vigueur : en zone dense, la métropole du Grand Paris<sup>14</sup> est moins étendue que l'unité urbaine de Paris, elle aussi définie par l'Insee<sup>15</sup>. Il faut se rendre compte des charges qui pèsent sur des petites villes comme Sens, Joigny, Creil, Nogent-sur-Oise, qui n'appartiennent pas à l'Île-de-France mais dont beaucoup d'habitants vont travailler dans la métropole. Ces communes ne sont pas inscrites dans le schéma d'aménagement régional, leurs habitants ne peuvent pas bénéficier du pass Navigo, etc. Ce problème constitue un « non-pensé » complet, même si des concertations ont commencé entre les sept CESER<sup>16</sup> à ce propos.

**Le poids de la politique**

Pourquoi a-t-on en 1964 supprimé l'ancien département de la Seine<sup>17</sup>, demande une participante, qui constate que la future métropole du Grand Paris va recouvrir à très peu près cet ancien territoire ? Ce département était enclavé dans la Seine-et-Oise, explique un autre participant, et des sous-préfectures comme Saint-Denis ou Sceaux n'avaient pas des compétences bien définies ; Paris était le lieu de réunion inévitable pour tous les organismes agissant sur l'ensemble du département. Cela dit, les préoccupations politiques ont joué un rôle à l'époque : ce très gros département<sup>18</sup> risquait de basculer au profit du parti communiste aux élections locales. Sa division en quatre réalisait un

<sup>13</sup> NDR : les aires urbaines sont définies à partir des déplacements domicile-travail. Dans sa définition la plus récente (2010), l'aire urbaine de Paris compte 1797 communes et 12,1 millions d'habitants ; elle déborde la région Île-de-France sur les départements de l'Oise, de l'Eure et de l'Eure-et-Loir, etc.

<sup>14</sup> Telle que définie par la loi de 2014 : Paris + les trois départements de la petite couronne + éventuellement des communes contigües. Voir ci-dessus note 12.

<sup>15</sup> NDR : les unités urbaines sont définies à partir de la continuité du tissu bâti. Dans sa définition la plus récente (2010), l'unité urbaine de Paris compte 412 communes et 10,3 millions d'habitants répartis dans les huit départements franciliens.

<sup>16</sup> Conseil économique, social et environnemental régional : assemblée consultative représentant les « forces vives » de chaque région

<sup>17</sup> La loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne a supprimé, à compter du 1/1/1968, les anciens départements de Seine et Seine-et-Oise pour créer les nouveaux départements de Paris, de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis) et de la grande couronne (Yvelines, Essonne, Val-d'Oise). Les trois départements de la petite couronne ont été constitués à partir des communes de l'ancienne Seine (sauf Paris), plus quelques communes de l'ancienne Seine-et-Oise (cet ancien département entourait complètement l'ancienne Seine).

<sup>18</sup> Peuplé de 5,7 millions d'habitants lors de sa suppression

partage, avec domination de la majorité de l'époque dans les Hauts-de-Seine, du parti communiste en Seine-Saint-Denis, et une situation proche de l'équilibre à Paris et dans le Val-de-Marne.

Les calculs politiques de ce genre n'ont pas été absents lors du vote de la loi « MAPTAM »<sup>19</sup> en 2013 : la majorité parlementaire escomptait bien dominer le nouvel ensemble. Les résultats des élections municipales de 2014 ont bousculé ces calculs, faisant courir le risque que la ville de Paris soit dans l'opposition au sein du nouvel établissement. De ce fait, la mairie de Paris a changé d'avis à propos de ce projet et obtenu que la loi soit remise en chantier pour limiter les compétences de la métropole et ses capacités de redistribution. L'adhésion de communes de grande couronne à la nouvelle métropole fait aussi l'objet de calculs politiques locaux (cf. note 19). De façon générale, les élus répugnent à aller jusqu'à la création d'un espace politique dans lequel il y aurait de grands débats d'orientation : il est remarquable que pas un maire n'a fait campagne en évoquant la métropole du Grand Paris pourtant décidée seulement deux mois avant l'élection municipale ! Et pourtant, un espace de débat est nécessaire pour établir des redistributions durables.

### Un passé bien présent

Les débats d'organisation posent directement la question de la solidarité entre les territoires et de la relation centre-périphérie dans la région parisienne, comme l'ont bien montré les affrontements des années 2000 lors du transfert de compétences à la Région : face au président du Conseil régional<sup>20</sup>, le maire de Paris<sup>21</sup> et le président du Conseil général des Hauts-de-Seine<sup>22</sup> défendaient les intérêts de la « zone dense » centrale. En particulier, transférer des compétences relatives à la ville de Paris n'est jamais chose simple, tant le poids de l'histoire se fait sentir.

Sans remonter jusqu'à Etienne Marcel, l'invité rappelle que jusqu'en 1977 Paris n'avait pas de maire, si l'on met à part certaines des périodes révolutionnaires : depuis 1884, c'est le Préfet de Paris qui faisait office de maire. Représentant de l'Etat central, il exerçait sur beaucoup de communes de banlieue une influence directe dont il reste de multiples traces aujourd'hui. De nombreux cimetières parisiens sont situés dans des communes périphériques de Paris. A Champigny-sur-Marne, la plus grande cité HLM est une cité de l'OPAC<sup>23</sup> de Paris, qui y agit sous l'autorité de la ville de Paris. Même si désormais les pouvoirs institutionnels sont équilibrés entre le maire de Paris et un maire d'une commune de banlieue, le rapport de forces demeure bien présent en matière financière et politique. Et lorsque le maire de Sceaux donne rendez-vous à un interlocuteur « à l'Hôtel de Ville », c'est à l'Hôtel de ville de Paris qu'il fait référence !

---

<sup>19</sup> Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette loi a créé au 1/1/2016 la métropole du Grand Paris, établissement public de coopération intercommunale qui regroupe la commune de Paris, l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et certaines communes limitrophes volontaires ayant fait acte de candidature avant juin 2015 (La commune de Chelles en Seine-et-Marne est dans ce cas ; la commune d'Argenteuil dans le Val d'Oise pourrait l'être, peut-être pour sortir d'une communauté d'agglomération formée en 2006, Argenteuil-Bezons, deux communes dont les maires ne sont plus du même bord politique depuis 2014).

<sup>20</sup> Jean-Paul Huchon, parti socialiste

<sup>21</sup> Bertrand Delanoë, parti socialiste

<sup>22</sup> Nicolas Sarkozy, UMP

<sup>23</sup> Office public d'aménagement et de construction

## Le cas des transports publics

Les infrastructures de transport public sont un révélateur de la prise en compte des relations entre les territoires de la région. Le métro de Paris s'est longtemps confiné à la ville-centre : dans ce réseau, le tracé périphérique le plus éloigné du centre est constitué par les lignes 2 et 6, qui suivent approximativement...l'enceinte des fermiers généraux<sup>24</sup> ! La « petite ceinture », abandonnée pour l'essentiel depuis 1934, appartenait à la SNCF, qui n'avait pas le droit de traverser Paris : la rivalité entre RATP et SNCF a longtemps pesé, et pèse peut-être encore.

Le réseau express régional<sup>25</sup> a été créé dans les années 1970 pour desservir un périmètre beaucoup plus large. Mais après l'inauguration de la ligne B du RER en 1982, explique l'invité, on n'a plus fait d'investissement structurant à l'échelle de l'Île-de-France jusqu'en 2004. Ce qui ne veut pas dire que rien n'a été fait : datent des années 1990 les infrastructures Meteor<sup>26</sup>, Eole<sup>27</sup>, et l'interconnexion Gare-de-Lyon – Châtelet du RER D. Mais ce n'est qu'au début des années 2000 que l'on envisage de nouveau le problème des liaisons tangentielles de banlieue à banlieue, tant la RATP que la SNCF étant mises sous pression par leurs difficultés d'exploitation : 4,5 personnes par mètre carré aux heures de pointe dans certaines lignes du RER, difficultés récurrentes de la ligne 13 du métro, etc. Il faut bien voir que si seulement 20 % des trains n'arrivent pas à l'heure, pour un utilisateur quotidien c'est peut-être quatre jours sur cinq qui sont perturbés<sup>28</sup>.

La « crise de décision » institutionnelle des années 2003-2006 portant sur la dévolution des pouvoirs de l'Etat à la Région en matière de transports (voir plus haut), a correspondu à une période de flottement complet en matière d'infrastructures. A partir de 2006-2007, les initiatives ont repris. La Région s'est lancée dans un plan de modernisation des véhicules (RER) et de soutien des investissements sur les voies (alors que la SNCF avait sous-investi depuis le début des années 2000). Pour densifier le réseau en moyenne couronne, le « Plan tramway » comporte la réalisation de nouvelles lignes de tramway en Île-de-France, dans la suite de la ligne T1 Bondy- Saint-Denis ouverte en 1992 : dix lignes devraient être mises en service d'ici 2020, dont huit le sont déjà en 2015. Enfin, troisième axe de développement, la création du « Grand Paris Express »<sup>29</sup>, projet de réseau composé de quatre lignes de métro automatique autour de Paris, et de l'extension de deux lignes existantes, doit améliorer les liaisons de banlieue à banlieue tant au sud qu'au nord de la capitale. Les marchés sont passés et des travaux sont en cours pour ce qui constituera les lignes 15 à 18 du métro parisien, à quoi s'ajouteront les prolongements des lignes 11 et 14 du métro actuel.

Comment ces grands travaux seront-ils financés ? Le coût d'un projet dépend beaucoup de sa durée : à cet égard, l'attribution à Paris des Jeux Olympiques de 2025 apporterait peut-être une garantie de bonne fin salutaire... Le Grand Paris Express est estimé à 35 milliards d'euros, qui

---

<sup>24</sup> Le « mur des fermiers généraux » entourant Paris fut construit entre 1784 et 1790 pour faire payer des droits d'entrée aux marchandises introduites dans Paris. Il entourait approximativement les onze premiers arrondissements actuels. Il a été détruit en 1860.

<sup>25</sup> Conçu dans le schéma directeur de 1965

<sup>26</sup> Devenue la ligne 14 du métro parisien

<sup>27</sup> Devenue la ligne E du RER,

<sup>28</sup> 20 % de trains en retard, c'est un train sur 5 ; sur une semaine, il y a 5 jours donc 10 trajets ; donc 20% c'est deux retards par semaine ; il suffit qu'il y ait une correspondance en moyenne pour que cela devienne 4 retards par semaine.

<sup>29</sup> Voir le décret du 26/8/2011 approuvant le schéma d'ensemble du réseau de transport du Grand Paris

seront peut-être portés à 50 milliards, ce qui ne représente que 8 % du PIB de la région Île-de-France soit, si l'on compte un amortissement sur 40 ans, 0,2% par an... Ce montant peut également être mis en regard des transferts de solidarité de l'Île-de-France vers la province (60 milliards par an) et doit être considéré dans une vision dynamique de l'économie, où l'infrastructure accompagne le développement. Ce projet sera financé en partie par des taxes sur les bureaux, en partie par des emprunts.

Une participante regrette qu'on prévoie beaucoup de lignes de ceinture, alors que Londres réalise des liaisons est-ouest et nord-sud ; on ne peut toujours pas joindre facilement le centre de Paris depuis l'aéroport de Roissy. Par ailleurs, elle fait état d'études montrant qu'une politique de tarification subtile avec zonages et péages serait susceptible de résoudre les problèmes de transport dans l'agglomération. L'invité répond que la question des ceintures se pose depuis longtemps, dès avant 1965 : c'est seulement maintenant que les deux tangentielles nord et sud sont mises en chantier. Le projet de Londres, un grand « tube » sous le centre, c'est en quelque sorte le RER A quarante ans après ; à la différence que le projet londonien bénéficiera des progrès techniques les plus récents. Le kilomètre de transport revient plus cher à Paris qu'à Séoul car le réseau est pour une large part prisonnier de technologies anciennes. Et réaliser l'équivalent de la ligne 14<sup>30</sup> partout reviendrait très très cher ! Par ailleurs, la desserte rapide de l'aéroport de Roissy est prévue dans une des branches du Grand Paris Express.

En ce qui concerne la tarification, l'invité en tant qu'« économiste urbain appliqué » ne pourrait qu'approuver les dispositifs qui donneraient les bonnes incitations aux utilisateurs, notamment vis-à-vis de l'étalement urbain. Mais sa fréquentation des populations et des élus l'a amené à changer son point de vue. La mobilité est un élément que les gens partagent, et il faut tenir compte de l'aspiration à l'égalité : ce peut être une stigmatisation de n'avoir pas le même ticket de métro. L'affaire du « dézonage le week-end »<sup>31</sup> a montré la grande puissance symbolique de cette question : les populations habitant en périphérie ont considéré cette mesure comme un « cadeau » à celles qui habitent le centre, et qui ont moins besoin de fréquenter les transports en commun pendant la semaine.

### L'enjeu de l'emploi

Une participante s'est interrogée sur le taux de création d'entreprises : il est élevé en Île-de-France, mais faut-il s'en féliciter ? Ne faudrait-il pas prendre en compte le taux de pérennisation de ces entreprises nouvelles ? C'est bien l'avis de l'invité : un des principaux enjeux des territoires périphériques est d'accueillir des entreprises pérennes, où se bâtissent des relations de confiance avec les fournisseurs de services et les salariés. Le modèle théorique<sup>32</sup> selon lequel les activités naissent dans des villes-pouponnières centrales diversifiées puis se développent dans des villes plus industrielles s'applique en Île-de-France où l'on constate effectivement le développement de grands regroupements d'entreprises en périphérie.

---

<sup>30</sup> Ligne du métro parisien entièrement automatisée.

<sup>31</sup> Depuis le 1er septembre 2012, le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF) met en œuvre le dézonage du forfait Navigo du vendredi minuit au dimanche minuit. Grâce à cette mesure, les abonnés peuvent voyager sans limites en Île-de-France le week-end et les jours fériés sur l'ensemble du réseau de transport en commun francilien.

<sup>32</sup> Développé par des auteurs comme Puga et Duranton



L'apparition en Seine-Saint-Denis de quartiers de bureaux déconcentrés depuis Paris pousse un participant à se demander si c'est bien ainsi qu'on va favoriser, comme le souhaitent les pouvoirs publics, l'emploi des populations locales. L'invité est d'accord pour considérer comme un objectif d'amener les jeunes du « 93 » dans des emplois de ce type, d'autant que leur profil les qualifie de plus en plus pour cela : le taux de diplômés du supérieur dans ce département est plus grand que dans les régions de province. Cela implique de donner localement leur chance aux « jeunes du coin ». L'entreprise « Generali », société d'assurances italienne, troisième employeur étranger en Île-de-France, a ainsi établi un dialogue avec les populations locales, par exemple en privilégiant les jeunes du département pour les stages par rapport aux fils et filles des salariés en place. Elle a réussi une augmentation des embauches locales, tout en prenant avantage de sa capacité à s'intéresser à de nouveaux segments de population.

Pour favoriser ce type de croissance « endogène » des territoires en s'appuyant sur les jeunes diplômés ouverts sur le monde, les acteurs privés sont mieux placés que l'Etat : en particulier, on peut penser que les banques auraient un rôle à jouer en revenant sur ce terrain.

### Les nouveaux espaces de solidarité citoyenne et politique

L'expression « solidarités entre les territoires » recouvre, selon un participant, un concept mal défini. Ce participant souligne une contradiction : pour mettre en œuvre la solidarité, l'échelon géographique le plus large possible est préférable ; mais les solidarités sont avant tout vécues au plan local. Ce participant préfère néanmoins ce concept à celui d'égalité entre territoires, qu'il juge dépourvu de sens.

Interpellé par un participant sur un éventuel « changement de paradigme » selon lequel on serait passé des solidarités à la compétition dans tous les domaines, l'invité n'hésite pas à évoquer une « crise de la solidarité citoyenne et politique ». Une des explications réside dans le changement d'échelle : au XIX<sup>e</sup> siècle, l'est et l'ouest parisiens n'étaient distants que de cinq kilomètres, aujourd'hui il y a 110 kilomètres entre les deux. Les Franciliens bougent en général beaucoup hors de leur commune de résidence, mais il ne faut pas oublier que 10 % à 15 % des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) d'Île-de-France ne quittent jamais leur ZUS<sup>33</sup> : cela représente 150 000 personnes ! On aperçoit là des problèmes plus lourds que ceux des réseaux de transport.

La loi créant la métropole du Grand Paris permet théoriquement une redistribution de l'ouest vers l'est parisien, ou entre centre et périphérie, puisque le produit de la fiscalité des entreprises va être remonté à cet échelon administratif. Mais des critères très techniques de « redescente » de cette masse financière ont déjà été définis, garantissant qu'il n'y ait pas d'écart significatif avec la situation actuelle.

Un participant fait état de son expérience de démocratie locale : il a participé aux réunions organisées dans sa ville (Malakoff) à l'occasion de la préparation du plan local d'urbanisme. Deux cents personnes ont participé activement à ces réunions. De même, le projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) de Malakoff a été enrichi par les conseils de quartier. La préservation de la partie pavillonnaire au nord de la ville a d'ailleurs été obtenue par la municipalité

---

<sup>33</sup> D'après l'enquête globale transports EGT 2010

contre un projet préfectoral qui prévoyait d'y implanter des grands ensembles HLM. Ce participant conçoit que la participation des citoyens aux débats d'aménagement urbain soit encore possible dans des ensembles allant jusqu'à 200 000 habitants, comme certaines intercommunalités : mais il ne peut l'imaginer dans un espace de plusieurs millions d'habitants comme la future métropole.

L'invité en est d'accord, mais rappelle des ordres de grandeur : la superficie moyenne d'une commune en première couronne est de 300 à 500 hectares, la population moyenne de 50 000 à 60 000 habitants. Pour une telle commune, un investissement de la taille d'un gymnase est déjà un investissement important, alors qu'il ne représente qu'un montant faible par rapport à un projet capable d'exister à l'échelle métropolitaine<sup>34</sup>. Un chantier portant sur plus de 40 hectares est inimaginable au niveau communal, que ce soit financièrement ou par ses effets sur l'espace urbain. Les projets locaux ne permettent pas aux maires de traiter les conséquences locales des évolutions métropolitaines : il faut donc que les communes se regroupent en intercommunalités de l'ordre d'au moins 300 000 habitants en première couronne. De telles intercommunalités ont été créées en moins de quinze ans : il y avait fallu vingt-cinq ans en province. Et, oui, il faut que ces intercommunalités cessent d'être des échelons « a-démocratiques » : il faut y créer des espaces de vie démocratique, permettant que des textes comme les PLU soient portés et enrichis par les habitants. Ce n'est pas forcément un pari perdu d'avance !

A une participante qui s'inquiète des identités culturelles locales en Île-de-France, qu'elle craint d'être négligées par ces nouvelles intercommunalités, l'invité répond en soutenant que l'identification à la commune de résidence n'est pas très élevée dans cette région, d'après ce qu'on constate sur les taux de participation électorale, ou sur la mobilité intercommunale. En revanche, les bassins de vie s'organisent sur cette échelle de 200 000 à 300 000 habitants, de même que les identités paysagères. La plaine de l'Ourcq, ou la boucle nord de la Seine, sont des réalités.

En revanche, au niveau du Grand Paris, la perspective actuelle est restrictive : seuls les maires des communes siègeraient au conseil du Grand Paris, et s'ils sont déjà nombreux ils ne forment pas un ensemble d'une grande diversité.

### Transformer les centres-villes

Un participant déplore la laideur des paysages urbains en Île-de-France. L'invité attire l'attention sur des transformations récentes, marquées par la reconfiguration de nombreux espaces publics dans cette région, pendant que la construction de logements s'y est maintenue, ce qui représente une tendance plus favorable que celle connue en province. Il y a eu mobilisation d'argent public, y compris au niveau centralisé : sur 70 projets de renouvellement urbain en France supérieurs à 120 millions d'euros, financés par l'ANRU<sup>35</sup>, notamment dans les « cités », 25 se trouvent en Île-de-France<sup>36</sup>. Les enjeux qui n'avaient guère été traités pendant les années 1990 sont devenus des urgences pendant les années 2000 et il y a eu une mobilisation des élus et des acteurs publics dans la région. Beaucoup de communes ont réfléchi à leur PLU à la fin des années 2000 et l'on assiste à la création en banlieue de véritables centres-villes avec des formes urbaines très spécifiques : Nanterre, Montreuil, Saint-Denis. Du jamais-vu dans l'histoire de Paris ! C'est une transformation de la même

<sup>34</sup> Ordre de grandeur du coût d'un gymnase : cinq millions d'euros. Ce montant est à comparer avec les 2,5 milliards d'euros que représente un projet comme Europacity (80ha) ou les 7 milliards du projet « Central Park » de la Courneuve

<sup>35</sup> Agence nationale pour la rénovation urbaine

<sup>36</sup> Dans un autre domaine, l'Île-de-France a recueilli 2/5 des fonds du « Plan Campus » pour l'Université.

ampleur que celle des années 1960, au moment de la création des « grandes barres », mais radicalement différente car réalisée à partir des centres. Cette montée en gamme très poussée de l'urbanisme constitue une forme de « revanche de la banlieue ».

Comment la financer ? Restructurer un centre-ville coûte plusieurs centaines de millions d'euros. Une partie de ces sommes doit être recherchée par des emprunts, en s'appuyant sur la plus-value foncière que permettent de telles opérations<sup>37</sup>. Impossible à Paris et dans les territoires des Hauts-de-Seine où le foncier est déjà très cher, une multiplication par trois du prix des terrains est possible dans d'autres territoires de banlieue ; mais ces territoires ne disposent pas des capacités d'emprunt initialement nécessaires. Paris, commune riche, vient de lever dix milliards d'euros d'emprunts pour ses investissements. Ces investissements auront sans doute des effets très intéressants pour la vie des parisiens ; mais ils auraient un effet urbain (avec les conséquences financières qui en découlent) beaucoup plus important s'ils étaient réalisés en banlieue où le foncier est aujourd'hui moins cher et où, de ce fait, les projets ambitieux peuvent avoir des taux de rentabilité plus élevés que dans le centre de Paris où l'effet de levier est moindre. La clé, c'est la mutualisation des capacités d'investissement et de financement.

Comme le fait remarquer une participante, une augmentation localisée des valeurs foncières n'est pas toujours ressentie comme quelque chose de positif. L'invité le confirme, en racontant une réunion publique à laquelle il a participé dans la ville de Chelles : l'annonce que cette ville recevrait une des gares du Grand Paris Express a provoqué des murmures dans la salle. Le point de vue des locataires n'est pas celui des propriétaires. Les habitants locataires craignent que leurs enfants ne puissent plus vivre là, et que la hausse des loyers les oblige à déménager beaucoup plus loin de Paris. Ils se sentent « poussés dehors » par cette rénovation urbaine et ne croient pas aux promesses de logements sociaux. Pour éviter l'augmentation des prix, et permettre que l'augmentation de l'offre locale absorbe l'augmentation de demande, il faudrait que les constructions de logements commencent tout de suite, alors que le métro n'arrivera que dans cinq ou dix ans : c'est un enjeu de synchronisation très compliqué à gérer.

Encore faut-il savoir dans quel cadre institutionnel ce type de problème doit être géré : concrètement, avec qui les investisseurs et les maires doivent-ils négocier ? S'il faut encore quatre ans pour stabiliser le cadre institutionnel, on risque de rater le rendez-vous des dix prochaines années...




---

<sup>37</sup> Ou que permet l'implantation d'une nouvelle gare ou station de transport public.