



HAL
open science

Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance

Frédéric Gilli, Christian Lefevre, Nathalie Roseau, Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Frédéric Gilli, Christian Lefevre, Nathalie Roseau, Tommaso Vitale. Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance. Frédéric Gilli; Tommaso Vitale; Christian Lefevre; Nathalie Roseau. La Gazette des communes, des départements, des régions, pp.51-87, 2012. hal-01491553

HAL Id: hal-01491553

<https://sciencespo.hal.science/hal-01491553>

Submitted on 17 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LES CAHIERS DE LA MÉTROPOLE

PARIS

LES CAHIERS
DE LA
MÉTROPOLE

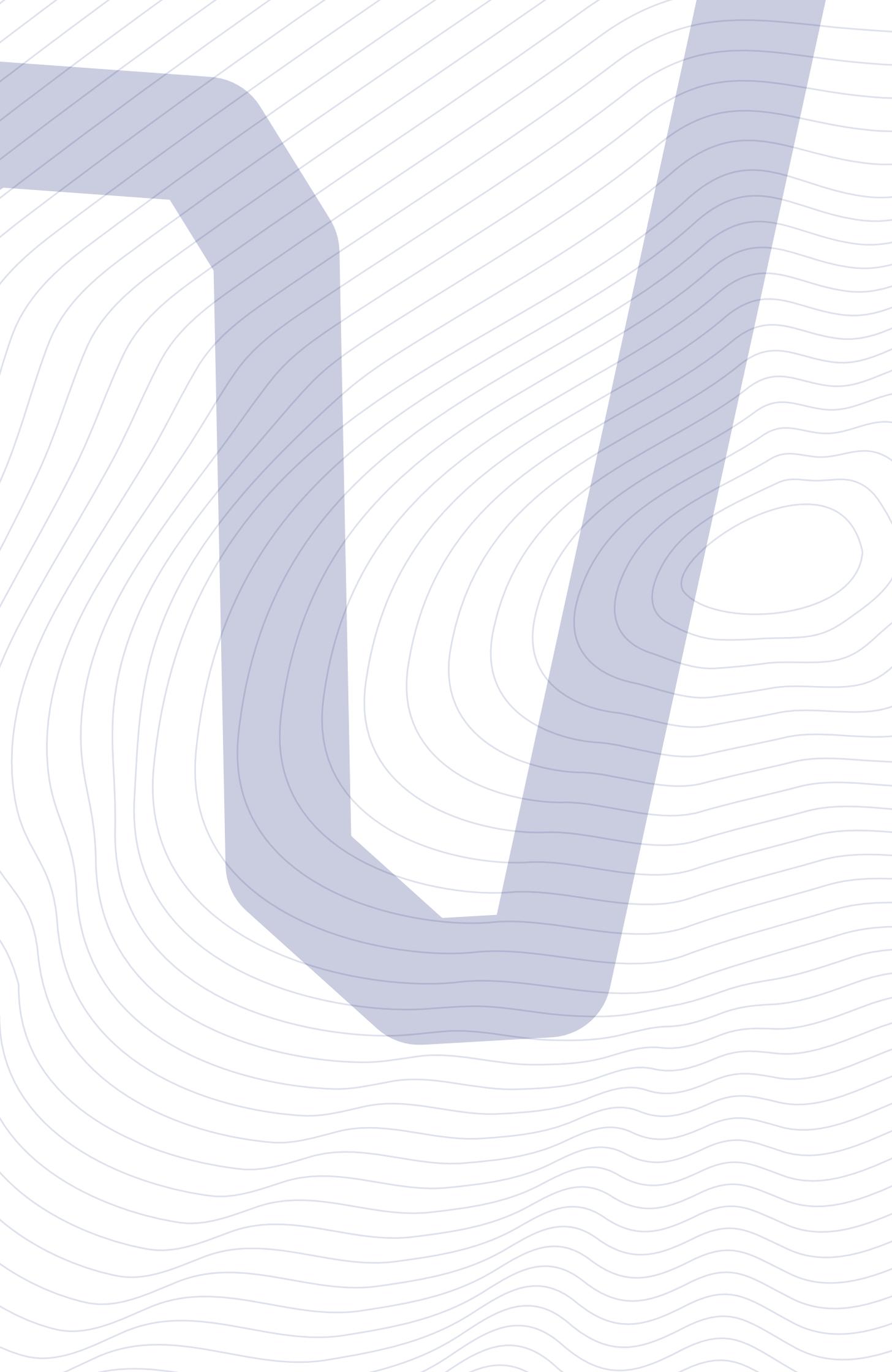
n°2

PRINTEMPS 2012

DOSSIER SPÉCIAL

"Le défi de la gouvernance"

Séminaire des 1^{er} et 2 décembre 2011



n°2

LES CAHIERS
DE LA
PARIS MÉTROPOLE

PRINTEMPS 2012

DOSSIER SPÉCIAL

"Le défi de la gouvernance"

Séminaire des 1^{er} et 2 décembre 2011

ÉDITOIRS CÉS CR

Pierre Mansat
Adjoint au Maire de Paris
*Chargé de Paris Métropole
et des relations avec les collectivités
territoriales d'Île-de-France*



Véronique Bédague-Hamilus
Secrétaire Générale de la Ville de Paris



Dans sa communication au Conseil de Paris de février 2012, Bertrand Delanoë a rappelé le rôle joué par Paris depuis dix ans dans la construction de la métropole, véritable “maison commune”, en particulier via l’action du syndicat Paris Métropole.

Vous trouverez dans ce deuxième numéro des Cahiers de la Métropole l’intégralité de cette communication ainsi que les trente actions prioritaires portées par la municipalité pour poursuivre et amplifier la métropolisation des politiques publiques parisiennes.

S’appuyant sur le séminaire international “Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance”, organisé à l’Hôtel de Ville les 1^{er} et 2 décembre 2011, le dossier central présente un tour d’horizon des différentes questions qui se posent aujourd’hui aux métropoles dans le monde... Équité territoriale, démocratie locale, implication des acteurs économiques, sociaux ou associatifs, recomposition des échelles et des coopérations, tels sont les enjeux actuels auxquels toutes sont confrontées.

Enfin, cette publication fait écho aux réflexions menées dans le cadre des Mini-Métropolitaines, conférences organisées par la Ville, et participe plus généralement aux actions de sensibilisation des élus et des agents parisiens aux enjeux métropolitains.

Ainsi, ce numéro nous offre de nombreux outils de réflexion et d’action pour mieux intégrer au cœur de nos projets la dimension métropolitaine et établir des fondations solides et durables d’une métropole accueillante, solidaire et attractive.

3. ÉDITOS CROISÉS

Pierre Mansat,
Adjoint au Maire de Paris chargé de
Paris Métropole et des coopérations
avec les collectivités l'Île-de-France

Véronique Bédague-Hamilus,
Secrétaire Générale de la Ville de Paris

9. REGARDS D'EXPERTS

Introduction
P.12

**Enjeux scolaires et ségrégation urbaine
dans la métropole parisienne**
Marco Oberti
P.13

**Biodiversité urbaine et aménagement :
l'exemple de Paris et sa métropole**
Philippe Clergeau
P.17

**La voiture en ville : quelle place dans la
métropole de demain ?**
Mathieu Flonneau et Bruno Marzloff
P.21

**La démocratie participative :
un nouvel enjeu de gouvernance des métropoles**
Philippe Subra
P.25

**Nourrir la métropole parisienne,
des anciennes Halles au marché de Rungis**
Guy Chemla
P.29

**Les banlieues,
territoires du rap français**
Olivier Cachin
P.37

**La ville émiettée : la périurbanisation de
la métropole parisienne en questions**
Éric Charmes
P.41

**La gouvernance du Grand Londres :
quelles leçons pour Paris ?**
Christian Lefèvre
P.45

MAIRIE

51

DOSSIER

SPÉCIAL Séminaire "Le défi de la gouvernance"

**Discours d'ouverture du séminaire
le 1^{er} décembre 2011**

Pierre Mansat
P.55

Paris, métropole de l'intelligence collective ?

Frédéric Gilli
P.57

La fabrique de la Métropole

Nathalie Roseau
P.72

**Métropole
et Équité Territoriale**

Isabelle Baraud-Serfaty
P.76

**Planning,
Échelles et Temporalités**

Daniel Béhar
P.78

Opérateurs et Puissance Publique

Vincent Fouchier
P.80

Apprendre des métropoles

Tribune d'Anne Hidalgo, Pierre Mansat,
Frédéric Gilli, Christian Lefèvre,
Nathalie Roseau et Tommaso Vitale
P.95

Les acteurs de la gouvernance

Christian Lefèvre
P.62

Démocratie locale et gouvernance des métropoles

Ernesto d'Albergo
P.65

Alliances et coalitions :

la place des acteurs économiques privés

Gilles Pinson
P.67

Le leadership territorial

Mariona Tomàs
P.70

**La construction métropolitaine entre politiques culturelles
et politiques sociales**

Tommaso Vitale
P.83

**Quelle coopération productive entre les politiques sociales
et culturelles dans le milieu métropolitain ?**

Agnès Deboulet
P.88

Gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles

Adrian Favell
P.90

Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine

Olivier Legros
P.91

90

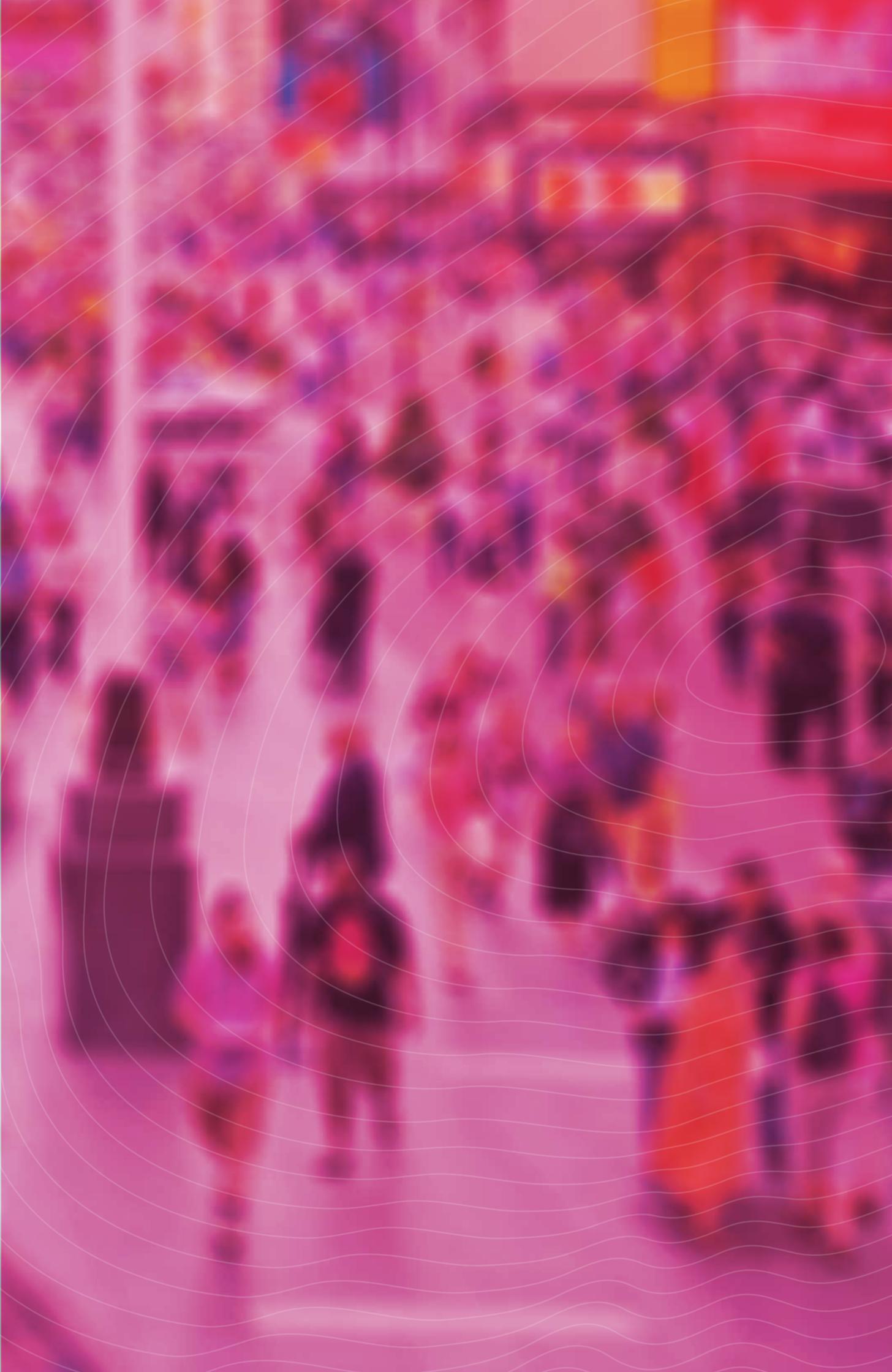
LA MÉTROPOLE EN CONSTRUCTION

Introduction
P.100

Communication du Maire de Paris sur la métropole de février 2012
P.102

**Contribution de la Ville de Paris
à la révision du SDRIF**
P.118

**Chronologie illustrée
de la métropole**
P.135





REGARDS D'EXPERTS

INTRODUCTION

Les Mini-Métropolitaines, lancées il y a plus de deux ans par le Secrétariat Général de la Ville de Paris et par Pierre Mansat, l'Adjoint au Maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités d'Île-de-France, rencontrent un succès croissant. Chaque mois, pour une conférence-débat d'une heure et demie, un expert ou un chercheur vient à la rencontre d'un public de plus en plus divers : cadres territoriaux, enseignants et chercheurs, membres d'associations, acteurs de terrain ou citoyens intéressés par les questions métropolitaines.

Il s'agit non seulement de comprendre la métropole parisienne, mais aussi de se familiariser avec les enjeux liés au phénomène de métropolisation à l'œuvre partout dans le monde. Il est question de Paris mais aussi des autres grandes métropoles mondiales, qu'elles se situent dans les pays industrialisés, émergents ou en voie de développement. Et, dans le même esprit d'ouverture, les Mini-Métropolitaines ont choisi de croiser toutes les disciplines : sociologie, histoire, géographie, urbanisme...

Ce numéro 2 des Cahiers rend compte des différentes interventions qui ont rythmé l'année 2011-2012. Au menu : une explication de la gouvernance du Grand Londres (Christian Lefèvre), un point sur l'histoire de l'approvisionnement parisien des Halles à Rungis (Guy Chemla), un bilan sur la fin de la sectorisation scolaire (Marco Oberti), une évocation du rap et de la notion de territoire (Olivier Cachin), un focus sur quinze ans d'expérience de démocratie participative (Philippe Subra), un aperçu de "l'émiettement de la métropole" en de multiples communes périurbaines (Éric Charmes), une mise au point sur la biodiversité en ville et sa prise en considération dans les politiques d'aménagement (Philippe Clergeau) et un entretien croisé au sujet de la voiture en ville (Bruno Marzloff et Mathieu Flonneau).

Diversité des thèmes abordés, variété des compétences : les Mini-Métropolitaines décryptent la complexité des phénomènes urbains et les enjeux majeurs auxquels doivent faire face les grandes villes du monde avec un regard particulièrement attentif porté sur la métropole parisienne.

ENJEUX SCOLAIRES ET SÉGRÉGATION URBAINE DANS LA MÉTROPOLE PARISIENNE

Marco Oberti

Professeur de sociologie à Sciences Po Paris et Chercheur à l'Observatoire sociologique du changement

La sectorisation scolaire, couramment appelée la carte scolaire, définit les secteurs de recrutement des établissements scolaires publics. Ainsi, le lieu de résidence des parents détermine largement le lieu de scolarisation de l'enfant dans le secteur public. Cette logique territoriale de proximité se traduit par un lien étroit entre le profil social (et ethnique) des quartiers à proximité d'une école ou d'un collège et le profil des établissements concernés. Le côté paradoxal de ce dispositif est de revendiquer un objectif de mixité alors même que quatre facteurs principaux le fragilisent d'emblée :

- un état donné de la ségrégation urbaine qui conduit à une très forte homogénéité sociale, liée d'une part à la très forte sélectivité résidentielle et scolaire des espaces des classes supérieures, d'autre part à la relégation et à la stigmatisation d'un certain nombre de quartiers populaires à forte présence d'immigrés ;
- l'inégale distribution territoriale de l'offre scolaire, certaines communes et certains arrondissements concentrant les établissements publics et privés les mieux dotés et les plus attractifs ;
- la non-soumission à la sectorisation du secteur privé, qui constitue donc un moyen privilégié "d'éviter" le collège de secteur pour les parents qui le souhaitent ;
- enfin, la possibilité de demander une dérogation pour un autre collège public.

Les travaux menés sur la carte scolaire ont par ailleurs mis en évidence l'inégal impact de ce dispositif sur les différents groupes sociaux :

- la scolarisation hors-commune ne se réduit pas à la seule pratique des classes moyennes souhaitant éviter des collèges populaires ;
- selon les contextes, les classes supérieures résidant dans des communes favorisées sont aussi concernées. La mobilité apparaît comme une ressource fondamentale pour accéder aux établissements les plus recherchés ;
- seule une minorité de communes accueillant des établissements publics et privés prestigieux réussissent à capter la majorité des enfants des classes supérieures et moyennes y résidant ;

- la ségrégation scolaire n'est pas que le simple reflet de la ségrégation urbaine, elle est amplifiée par l'évitement scolaire et par la sélectivité résidentielle des classes moyennes et surtout supérieures. Les établissements scolaires situés dans les quartiers populaires sont plus ségrégués que les quartiers eux-mêmes.

Il en ressort donc un impact limité de la sectorisation scolaire à produire de la mixité. Elle renforce même l'assignation territoriale des classes populaires, en particulier de la frange la plus précaire, pour une large part issue de l'immigration. En ce sens, et malgré l'objectif affiché de mixité, la carte scolaire ne fait que valider scolairement les différenciations et les hiérarchies sociales inscrites dans l'espace urbain.

Elle renforce la protection des plus favorisés, fragilise les situations de mixité dans les collèges "ordinaires", et enfin accentue la relégation et la disqualification des plus défavorisés.

Cet argument a été largement mis en avant pour justifier en 2007 une réforme de la carte scolaire annoncée par Nicolas Sarkozy lors de la dernière campagne présidentielle. Cette réforme devait desserrer la contrainte territoriale, en particulier pour les enfants des classes populaires vivant dans les quartiers les plus défavorisés et les plus stigmatisés, et leur donner ainsi, au moins formellement, la possibilité de demander une dérogation sur critères sociaux.

Cette réforme comportait aussi un effet d'annonce particulièrement fort puisqu'il s'agissait de remettre au premier plan le "libre choix" de l'école quel que soit le milieu social et le lieu d'habitation.

La réforme a donc été annoncée tardivement en 2007, et c'est seulement à la rentrée suivante, en 2008, que l'on a pu mesurer les premiers effets de ce changement. Six critères prioritaires ont alors été fixés pour les demandes de dérogation à l'établissement de secteur : handicap, prise en charge médicale importante à proximité de l'établissement demandé, boursier sur critères sociaux, par-

cours scolaire particulier, regroupement de fratrie et proximité résidentielle.

C'est politiquement le troisième critère, celui reposant sur le milieu social, qui était censé être au cœur de cette réforme. Or, d'emblée, le fait de maintenir les secteurs et la priorité (l'obligation) d'inscription pour les élèves y résidant limitait considérablement le nombre de places disponibles pour ceux venant d'autres secteurs, surtout pour les établissements les plus attractifs qui étaient pourtant censés ouvrir leurs portes aux élèves issus des quartiers défavorisés. À ce titre, on peut parler de réforme inachevée. Celle-ci aurait pu être accompagnée pour les établissements les plus demandés d'un quota réservé aux élèves hors secteur.

L'analyse des tendances à l'œuvre depuis 2007 confirme la faible efficacité de ce pseudo-assouplissement de la carte scolaire à changer de façon significative le recrutement des établissements, en particulier ceux situés aux deux extrêmes du point de vue de leurs performances scolaires et de leur profil social.

L'analyse des données dans deux départements de la première couronne (Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis) montre que beaucoup d'établissements n'ont pas vu leur profil social changer, ou alors de manière très modérée.

On constate une concentration des demandes de départ et surtout d'arrivée, sur un nombre limité d'établissements, qui deviennent encore plus sélectifs, pour la raison indiquée précédemment du maintien d'obligation d'inscription des élèves du secteur parallèlement à une croissance des demandes.

Le nombre de demandes de dérogation continue d'augmenter dans les Hauts-de-Seine, alors qu'il baisse de façon significative à partir de 2009 en Seine-Saint-Denis. Cette tendance est aussi à relier à la baisse du taux d'acceptation, qui passe de 60 % en 2008 à 22 % en 2011 en Seine-Saint-Denis, et de 46 à 33 % dans les Hauts-de-Seine. Contrairement à l'annonce initiale qui était d'en faire progressivement un principe généralisé en faveur du "libre choix", la tendance est clairement au resserrement des conditions d'obtention des dérogations.

Pour tout un ensemble de collèges que l'on peut qualifier de moyens-supérieurs, souvent situés à proximité de quartiers ou de communes plus populaires (en particulier dans les Hauts-de-Seine),

les demandes ont connu une croissance qui a tiré vers le haut le profil social de collèges déjà caractérisés par une forte présence d'enfants de catégories supérieures (certains passent de 35-40 % d'enfants de classes très favorisées à 50-55 %, voire plus dans certains cas).

On note une croissance des demandes d'inscription dans le privé, un nombre important de parents engageant une double démarche de demande de dérogation pour le public et de préinscription dans le privé. On voit ainsi changer le profil social de quelques collèges privés qui avaient un recrutement moyen-populaire et dont la part d'enfants issus de catégories supérieures augmente.

Les dynamiques d'évolution sont différentes d'un département à l'autre, surtout s'agissant de deux départements aussi contrastés que les Hauts-de-Seine (globalement plus favorisés et proposant une offre scolaire publique plus diversifiée et sélective) et la Seine-Saint-Denis (plus défavorisée et avec un nombre plus important d'établissements en difficulté et très populaires). C'est principalement sur les motifs de demande de dérogation que les différences sont les plus marquées. Dans les Hauts-de-Seine, c'est clairement le motif "parcours scolaire particulier" permettant de justifier un choix hors secteur pour une langue rare, une option, ou un programme spécifique qui apparaît en premier (près de 30 % de l'ensemble des demandes de dérogation), loin devant tous les autres motifs.



Porte d'entrée d'un établissement scolaire francilien
© Alain Bachelier

Il est plus de deux fois supérieur à ce qu'il représente en Seine-Saint-Denis, où le critère de proximité est le motif principal de demande de dérogation. Cet exemple montre bien le rapport social différent en ce qui concerne l'assouplissement de la carte scolaire dans ces deux espaces urbains. La réforme a consolidé dans le premier cas le recours diffus des classes moyennes et supérieures à la dérogation pour une option ou un parcours spécifique pour accéder à un "meilleur" collège ; en Seine-Saint-Denis, les classes populaires plus nombreuses mettent en avant la proximité.

C'est aussi parce que le faible nombre de collèges publics "attractifs" conduit une partie des classes moyennes et supérieures à se tourner plutôt vers le privé.

Alors que dans les Hauts-de-Seine les collèges les plus demandés sont aussi les plus favorisés, cette demande concerne pour une large part des collèges beaucoup moins favorisés dans la Seine-Saint-Denis. Cela s'explique à la fois par la rareté des collèges de type supérieur dans ce département, mais aussi par la priorité donnée à la proximité parmi les critères.

Il faut surtout insister sur le poids résiduel des demandes de dérogation sur critères sociaux (boursiers sociaux) qui ne représentent qu'entre 3 et 5 % de l'ensemble des demandes de dérogation. Autrement dit, l'argument placé au centre de cette réforme, qui consistait à favoriser l'accès à d'autres collèges plus attractifs et plus favorisés pour les élèves des quartiers pauvres, apparaît bien marginal.



Le premier jour de la rentrée dans une école primaire
© Ville d'Arles

LA CARTE
SCOLAIRE
NE FAIT QUE
VALIDER
SCOLAIRE-
MENT LES
DIFFÉRENCIA-
TIONS
ET LES
HIÉRARCHIES
SOCIALES
INSCRITES
DANS
L'ESPACE
URBAIN

Un nombre très limité d'établissements qui étaient très stigmatisés et à très forte présence d'élèves défavorisés voient la part de ces élèves augmenter encore. Parallèlement à une baisse de leur effectif, leur niveau de ségrégation augmente.

Dans certains secteurs à proximité de collèges moins défavorisés, on assiste à une fragilisation d'un certain nombre d'établissements ordinaires, banals.

Tous ces éléments mettent en évidence les points faibles de cette réforme. D'abord, l'information auprès des catégories les plus précaires a été sous-estimée. Ensuite, cette réforme supposait que les classes populaires les plus précaires partageaient avec les classes moyennes et supérieures une connaissance du système scolaire et de ses rouages les plus subtils, ainsi qu'une vision "stratégique" des choix scolaires. Autre point faible, la proximité des établissements scolaires apparaît comme un facteur fondamental des choix scolaires des familles populaires. La mobilité a en effet un coût qui nécessite de prévoir des aides et des incitations fortes. Enfin, on peut craindre une ethnicisation et une stigmatisation renforcées de quelques établissements dont la forte réduction des effectifs pourrait justifier leur fermeture. Or leur présence dans les quartiers concernés est un élément fondamental de la régulation locale.

Au final, on mesure la difficulté à demander à l'école d'agir sur des dynamiques qui trouvent leur source ailleurs. L'injonction à garantir la mixité à l'école se heurte à la ségrégation urbaine qui différencie fortement les espaces urbains. L'assouplissement de la carte scolaire n'a pas fondamentalement remis en cause ce lien étroit entre le profil social et ethnique d'un espace urbain et celui de ses établissements scolaires publics. Cela milite pour une action en amont sur la ségrégation socio-résidentielle plutôt que de vouloir lutter en aval sur la ségrégation scolaire. C'est dans cette optique aussi qu'il faudrait redonner à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain toute sa place dans une politique de la ville soucieuse de favoriser l'égalité des chances à l'école.

La réforme annoncée de la sectorisation scolaire n'a pas eu les effets escomptés. La plupart des collèges n'ont pas vu leur profil social changer de façon significative. Le critère social parmi les demandes est marginal, et le taux de satisfaction ne cesse de se réduire. Les écarts territoriaux entre départements demeurent tant sur le plan du profil social et ethnique des collèges que sur celui des dynamiques de changement et des demandes de dérogation. Censée élargir les choix scolaires des élèves des quartiers les plus stigmatisés, cette réforme n'a modifié que très marginalement la logique d'ensemble de répartition des élèves dans la métropole.

BIBLIOGRAPHIE

Actes de la recherche en sciences sociales, « École ségrégative, école reproductive », n° 180, décembre 2009.

Ben Ayed C., *Carte scolaire et marché scolaire*, Éditions du temps, 2009.

Felouzis G., « La Ségrégation ethnique au collège et ses conséquences », *Revue française de sociologie*, 44 (3), 2003, pp.413-447.

François J.C. et Poupeau F., « Les Déterminants socio-spatiaux du placement scolaire », *Revue Française de Sociologie*, 49 (1), 2008, pp. 93-126.

Oberti M., 2007, *L'École dans la ville. Ségrégation - mixité - carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po, collection *Académique*, *Domaine Sociétés en mouvement*.

Oberti M., 2009, (Dossier réalisé par), « La Carte scolaire », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 956, janvier, La Documentation française.

Oberti M., Préteceille E. et Rivière C., *Les Effets de l'assouplissement de la carte scolaire*, Rapport HALDE-DEPP, avril 2012.

Van Zanten A., *L'École de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF, 2001.

Van Zanten A., 2009, *Choisir son école. Stratégies familiales et médiations locales*, Paris, PUF, coll. *Le Lien social*.

Zoia G. et Visier L., *La Carte scolaire et le territoire urbain*, PUF, 2009.

BIODIVERSITÉ URBAINE ET AMÉNAGEMENT : L'EXEMPLE DE PARIS ET SA MÉTROPOLE

Philippe Clergeau

Professeur au Muséum national d'Histoire naturelle

Il faut tout d'abord replacer la préoccupation d'une écologie urbaine dans un contexte de développement durable. Ce projet de société constitue un véritable défi de qualité en voulant mettre au même niveau développement économique, développement environnemental et développement social. On en est encore loin tant l'économie prédomine largement sur toute décision et tout projet de planification. Cependant, un réel virage s'est amorcé notamment en tentant de développer plus de nature dans la ville. C'est l'un des défis de la Ville de Paris, qui est pourtant une cité avec l'une des plus fortes densités de population en Europe et avec très peu d'espaces verts par habitant.

En tant qu'écologue, il m'est plus facile de parler de biodiversité que de nature qui revêt des formes très différentes. La biodiversité, c'est la diversité naturelle des organismes vivants. On considère les diversités des écosystèmes, des espèces et des gènes en relation avec leur organisation et leur répartition. Il ne s'agit donc pas seulement d'une liste d'espèces (nous parlons de richesse en espèces) mais aussi de leur fonctionnement. C'est-à-dire des relations qu'elles ont entre elles (les chaînes alimentaires par exemple) et avec leur environnement. Cette précision est fondamentale car elle implique de s'intéresser aussi aux types d'espèces et à leur comportement. Par exemple, l'écologue ne travaille normalement que sur des espèces sauvages, spontanées, mais en ville, la plupart des espèces sont horticoles ou exotiques ; du fait de leur importance dans le système urbain et donc de leur rôle potentiel, il ne peut plus limiter son analyse aux seuls plantes et animaux sauvages, il doit intégrer l'ensemble des espèces présentes. C'est ce recul qui aboutit aussi à être vigilant par rapport aux espèces invasives, souvent de belles espèces exotiques mais qui peuvent conduire à des perturbations majeures dans le système. Un autre exemple de l'importance du fonctionnement se retrouve dans le choix des échelles d'analyse. On ne peut plus se cantonner à étudier et gérer les espèces à la seule échelle locale, il faut intégrer également les dispersions des espèces et donc une échelle globale. C'est ce qui motive de pas-

ser de la gestion des parcs et jardins en ville à des réflexions sur la planification urbaine (comment les parcs sont-ils connectés ou éloignés ?).

La biodiversité urbaine est intimement liée à la dynamique de la ville. En effet, tout a changé en un peu plus d'un siècle : les jardins publics qui sont apparus dans la deuxième moitié du XXI^e siècle et qui présentent petit à petit des espaces plus naturels ; le comportement des citadins qui appellent maintenant de leurs vœux une nature de proximité et souhaitent des arbres et des animaux dans leur environnement quotidien ; le comportement des animaux sauvages qui pour certains vont s'adapter à ce milieu contraignant. Mais ces constats ne suffisent pas à motiver un développement de biodiversité dans une ville qui a, de tout temps, cherché à protéger l'homme de la nature sauvage... Le contexte de durabilité de la ville semble devoir imposer un développement de cette nature ne serait-ce que pour les nombreux "services" qu'elle y rend à l'homme.

Pour la clarté du discours, il est utile de présenter les avantages (les services) en fonction des échelles. Ainsi à l'échelle locale, en augmentant les espaces verts (j'utilise plus volontiers le terme "d'espaces à caractère naturel" qui peut aussi regrouper les friches, les bordures de voies, les jardins privés, etc.), on augmente des espaces de récréation, de loisirs et d'éducation, on améliore le cadre de vie (bien-être, création de liens sociaux, santé humaine), on contrebalance l'attrait du périurbain vert, et donc d'une certaine manière l'étalement urbain, et on régule certains problèmes environnementaux. Par exemple, les végétaux fixent le particulaire atmosphérique très important en ville, les arbres stockent du carbone, les aires de sol plantées ou nues permettent l'infiltration des eaux de pluie, la présence des insectes permet d'avoir des pollinisations (et donc des fruits et des graines) aussi en ville... Un des arguments les plus forts aujourd'hui est certainement l'effet de la végétation sur la climatologie locale. Les arbres peuvent baisser de deux degrés la température d'une rue et dans un contexte de changement climatique, ce rôle prend un intérêt évident. Enfin, pour la biodiversité elle-même.

AUJOURD'HUI, SUR
CE THÈME EN PLEINE
ÉMERGENCE, NOUS
POSONS PLUS DE
QUESTIONS QUE
NOUS N'APPORTONS
DE SOLUTIONS.
IL FAUT ENCORE
DÉVELOPPER
D'URGENCE DES
TRAVAUX SUR LA
NATURE EN VILLE

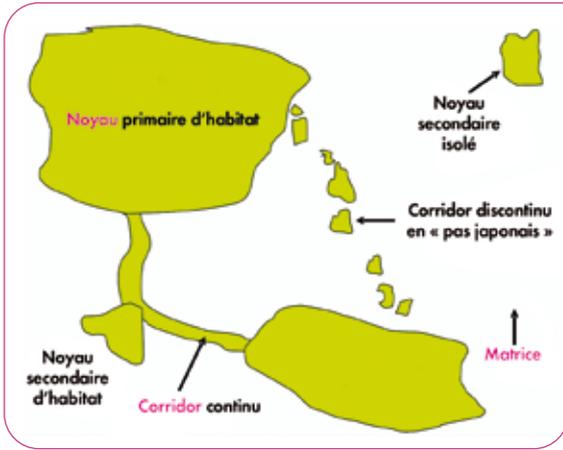


Figure 1
Une "trame verte" est constituée de noyaux d'habitat et de corridors plus ou moins continus
© P.Clergeau

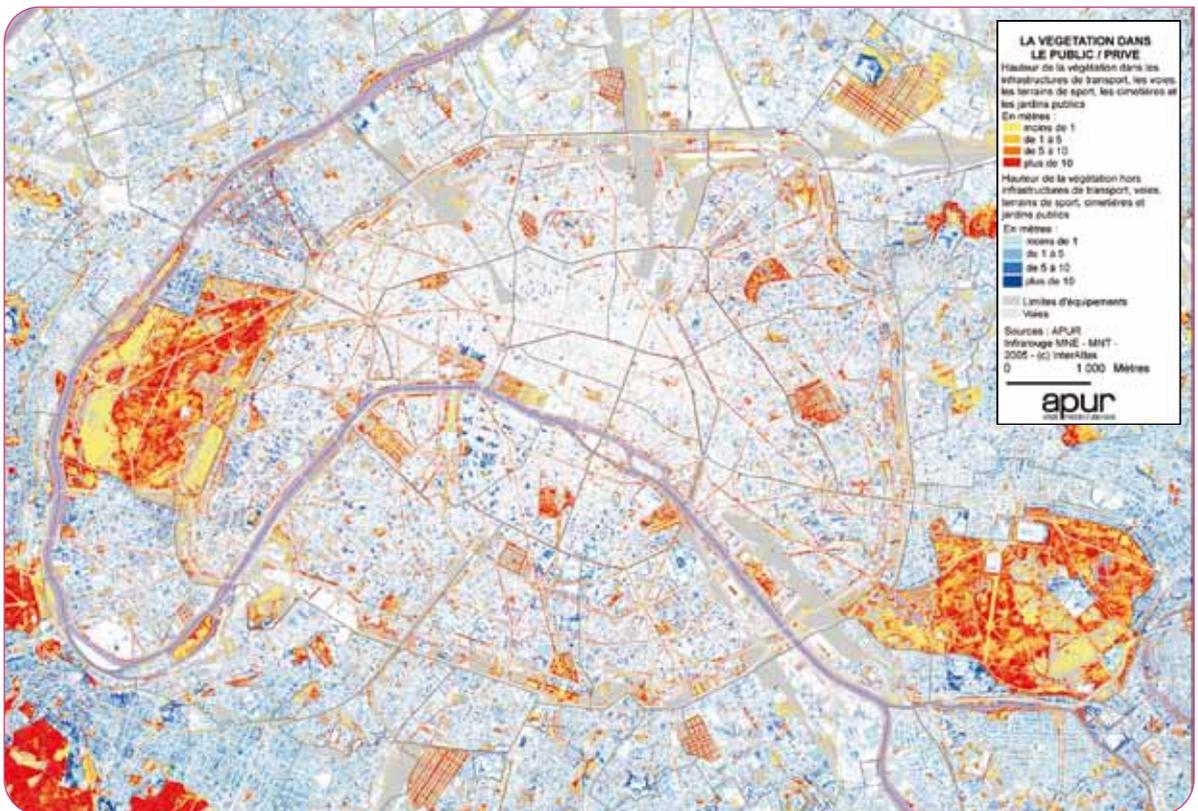
C'est en multipliant les espaces à caractère naturel de qualité, c'est-à-dire riches en ressources pour les plantes et les animaux, qu'une biodiversité minimale peut s'installer. Plus elle sera importante, plus on tendra (tendre seulement, la ville ne sera jamais un milieu naturel cohérent) vers des fonctionnements efficaces. Et c'est bien en ayant de nombreuses espèces dans les sols que ceux-ci peuvent retrouver leur dynamique et leur stratification, et par exemple que les espèces envahissantes

seront plus naturellement limitées.

À l'échelle locale, la gestion des espaces a évolué (vers le zéro pesticide, la gestion écologique...) et permet l'installation de plus d'espèces en ville qu'auparavant. Mais la grande majorité concerne des espèces mobiles et généralistes qui peuvent s'affranchir des contraintes de déplacement dans des espaces présentant de très nombreuses barrières aux mouvements. Par ailleurs, la taille des parcs et jardins est souvent aussi un facteur de limitation. Plus un habitat est grand, plus il accueillera d'espèces différentes. Cependant, des espaces petits peuvent quand même jouer un rôle, notamment dans les dispersions, s'ils sont proches de grands espaces.

À une échelle plus globale, c'est-à-dire l'ensemble de la ville, ou mieux l'ensemble de l'agglomération avec son périurbain plus ou moins rural, on peut aussi lister les avantages de la présence d'un maillage vert permet de maintenir une biodiversité ordinaire jusqu'au cœur de la ville et peut jouer un rôle dans la transparence régionale.

Il s'agit là de limiter les effets de coupure que représentent les grandes métropoles pour la dispersion des espèces et surtout pour leur possible mouvement de déplacement vers le nord suite à un changement climatique. Un tel maillage qui de-



Les hauteurs de végétation en fonction des espaces publics et privés à Paris
© APUR

vrait donc assurer une continuité entre campagne et ville peut être un support aux transports alternatifs (pistes cyclables notamment) comme c'est le cas par exemple à Bruxelles. Un autre avantage pourrait être le changement d'appréciation de la ville et l'augmentation d'une nature de proximité tant réclamée par les citoyens. Cela permettrait non seulement de limiter les mitages périurbains comme on l'a vu précédemment mais aussi de densifier sans augmenter obligatoirement le nombre de grands parcs...

Le fonctionnement des maillages composés de taches d'habitat (une forêt par exemple) et de corridors qui les relie (un bocage par exemple) a bien été démontré en campagne (voir figure 1) et nous nous attachons aujourd'hui à montrer son efficacité en milieu urbain⁽¹⁾ également. On pense bien sûr aux continuités possibles le long des routes ou des fleuves et canaux, mais les jardins privés peuvent aussi jouer un rôle même s'ils présentent quelques barrières aux déplacements de certaines espèces. Cela est d'autant plus possible que la gestion des jardins privés évolue aussi.

Ils sont passés du jardin potager au jardin détente avec pelouse et saule pleureur au cours du siècle dernier. Certains jardins nature (avec leur coin sauvage et leur gestion écologique) commencent à s'installer un peu partout et deviennent de vrais relais de biodiversité. Il y a un enjeu énorme semble-t-il à motiver les jardiniers dans ce sens. La carte de l'APUR⁽²⁾ sur les hauteurs de végétation en fonction des espaces publics et privés de Paris et proche ceinture (figure 2) est à ce titre tout à fait parlante. Les espaces végétalisés privés (du bleu clair au bleu foncé selon la hauteur de la végétation) sont très largement dominants par rapport aux espaces publics (du rouge clair au rouge foncé). L'instauration d'une nature dans la ville ne se fera qu'en cohérence avec une politique de communication à l'égard des citoyens.

Dans la ville très dense, nous sommes en train de réfléchir aussi à la végétalisation des bâtiments à objectif de biodiversité. Ainsi, toitures et murs avec des végétaux adéquats pourraient intégrer les différents objectifs d'esthétique, de gestion des eaux et de biodiversité. D'autres analyses montrent aussi l'intérêt des successions de pieds d'arbre ou le rôle des corridors sur la dispersion des plantes et les petits animaux dans la ville.

Aujourd'hui, sur ce thème en pleine émergence, nous posons plus de questions que nous n'apportons de solutions. Il faut encore développer d'urgence des travaux sur la nature en ville.

Il semble cependant acquis que c'est bien en pensant au fonctionnement de la biodiversité et non pas seulement au nombre d'espèces que l'on sera le plus efficace dans un milieu contraint comme l'urbain. On aura compris que cette biodiversité urbaine doit être coconstruite à travers une information et une éducation touchant tous les acteurs : services municipaux, citoyens et surtout élus ! Le virage amorcé devrait rapidement aboutir aussi à des repositionnements des métiers de l'aménagement du territoire (urbanistes, paysagistes, bureaux d'études naturalistes...) qui devront intégrer les différentes échelles d'analyse et les différents enjeux à l'œuvre dans tous les projets de planification.

RÉSUMÉ

La biodiversité s'installe progressivement en ville mais nécessite la prise en compte des différentes échelles de fonctionnement. Aux échelles locales, on va améliorer la qualité des sites mais c'est aux échelles globales qu'on va permettre les mises en place des flux d'espèces indispensables au maintien des populations animales et végétales. Il s'agit d'un nouveau paradigme qui remet en cause les traditionnelles méthodes d'aménagement du territoire des urbanistes, des paysagistes, voire des naturalistes.

BIBLIOGRAPHIE

Ahern J. (2007), « Green infrastructure for cities : The spatial dimension. In Novotny V. », Brown P. (eds.), *Cities of the Future Towards Integrated Sustainable Water and Landscape Management* London, IWA Publishing.

APUR (2011), « Situation et perspectives de la place de la nature à Paris », Rapport interne,

Bonnet F. (2010), *Pour de nouvelles formes urbaines*, Numéro de T comme territoire, ETD éd., n°2, pp. 33-36.

Clergeau P. (2007) *Une écologie du paysage urbain*, Apogée.

Clergeau P. coord. (2011), *Ville et biodiversité*, PUR éd.

Reygrobellet B. (2007), *La Nature dans la ville, Biodiversité et urbanisme, Avis et rapports du Conseil économique et social*, La Documentation française.

(1) Voir notre programme de recherche financé par l'Agence Nationale de la Recherche sur www.trameverteurbaine.com

(2) Atelier Parisien d'Urbanisme

LA VOITURE EN VILLE : QUELLE PLACE DANS LA MÉTROPOLE DE DEMAIN ?

Mathieu Flonneau, Chercheur à l'IRICE-CRHI, spécialiste de Paris, des mobilités et de l'automobilisme
Bruno Marzloff, Sociologue, Directeur du cabinet d'études Media Mundi

Quelle place pour la voiture en ville ? Et dans la métropole parisienne ? Nous avons voulu poser cette question à deux experts dont les regards se croisent et se complètent : Mathieu Flonneau, Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et Bruno Marzloff, qui anime depuis plus de dix ans le Groupe Chronos, laboratoire des mobilités innovantes réunissant des acteurs des transports, des intelligences, des médias et de la ville.

Au cours de ce dialogue, tous deux expliquent les grandes évolutions de la voiture et de la mobilité urbaine et s'accordent à dire que la question de la gouvernance se situe, là encore, au cœur de la problématique.

Pour mieux comprendre la place de la voiture à Paris aujourd'hui, est-il nécessaire de regarder le passé ? Comment l'usage de la voiture a-t-il façonné et modifié le paysage urbain ?

Mathieu Flonneau : On assiste à une remise en question de la voiture qui a longtemps été synonyme de progrès social et de progrès économique. La société grand-parisienne, qui est une réalité, est aujourd'hui présentée comme dépendante, intoxiquée par la voiture. Mais le développement de cette capitale culturelle, économique, qu'est Paris est associé à la voiture qui fut longtemps plus une solution qu'un problème, par choix démocratique. Les nouvelles sensibilités sociales remettent en cause la voiture. Pourtant, il demeure des zones où la voiture est pertinente, comme il existe évidemment des zones évidentes de non-pertinence. Si l'automobile demeure une solution, c'est par le choix des citoyens eux-mêmes. L'idée que l'automobile a été imposée, qu'elle est non républicaine est fautive : c'est un vrai choix social d'individuation, l'automobile porte une logique lourde de valeurs et de symboles et, à bien y regarder, on n'assiste pas aujourd'hui à une remise en cause fondamentale des aspirations à l'automobilité.

Autolib' généralise la voiture d'emprunt. Vaut-on vraiment passer du modèle propriétaire, statuaire (décapotable, intérieur cuir...) à un

service à la demande de voitures au design et aux performances quelconques ?

M.F. : C'est une tendance, mais si l'on pense à l'Autolib', dessinée par Pininfarina, certains ne la trouvent pas du tout quelconque ! Et il faut garder à l'esprit que 80 % du parc automobile n'est déjà plus statuaire. L'automobile "de ses rêves", cela fait vivre le mythe mais ce n'est pas la règle.

Bruno Marzloff : Je souscris et même de façon plus radicale. Oui, l'automobile est effectivement un choix de société. La métropole n'est en revanche pas un choix. C'est un héritage de la voiture ; ni voulu, ni programmé, ni organisé et encore moins maîtrisé. Aujourd'hui, l'étalement urbain persiste faute d'une ligne politique claire, la surface des terres agricoles régresse, les congestions, les pollutions s'accroissent, "le stress de des transports" devient pathologie et les dépenses de transport sont insoutenables. L'Île-de-France a le douteux privilège, parmi les régions françaises, de cumuler le plus de temps de transport par personne et, en même temps, le plus faible nombre de déplacements. La mobilité subie tue la mobilité choisie.

On peut analyser cette fuite en avant comme une inertie des modernités forgées au XIX^e siècle : toujours plus loin, plus vite, plus fort, avec à la clé un écartèlement domicile-travail et un changement d'échelle des déplacements. Mais les compteurs du progrès sont bloqués depuis belle lurette. Avant d'investir dans des transports qui risquent de prolonger la tendance, soulevons l'enjeu de la gouvernance. Les périmètres administratifs ne sont en cohérence ni avec les bassins de vie ni encore moins avec ceux du travail. Aujourd'hui, la voiture reste incontournable, elle a façonné sa propre nécessité.

M.F. : Le Grand Paris, c'est vrai, s'inscrit tout à fait dans ce sillage saint-simonien de la ville qui visait le développement économique et social, mais doublé d'un développement de l'individu. Cette conception antimalthusienne du progrès – toujours plus vite, plus loin, moins cher – a duré jusqu'à la fin des années 70, quand la France a pris conscience de certaines limites.

B.M. : Les politiques pensent aujourd’hui absorber ce trop-plein en mettant plus de tuyaux. Mais ils ont du mal à admettre une logique élémentaire : plus vous mettez de tuyaux, plus vous créez du trafic. Il faut penser autrement. La mobilité ne peut se réduire au transport, c’est une valeur “immobilier + transport”, à laquelle s’ajoute le temps passé (perdu ?). Penser en ces termes change tout.

M.F. : J’abonde dans votre sens. Toutefois, cette politique d’extension des infrastructures primaires de voirie a cessé il y a quarante ans dans Paris intramuros mais se poursuit alentour. À ce stade de l’échange, il conviendrait d’introduire le concept de “motilité”, croisement entre capital et mobilité : l’automobile, quand elle n’était pas très chère, était un choix. À présent qu’elle est un budget captif et de plus en plus subi, il y a dépendance.

B.M. : Si l’on ne construit plus de voies primaires, on n’a pas renoncé à améliorer leur productivité. Ainsi, les panneaux d’information du périphérique augmentent objectivement la fluidité du trafic. D’autres systèmes de régulation contribuent à calmer le jeu, mais c’est sur la baisse de la demande qu’il faut agir.

M.F. : Tout à fait, la nouvelle logique devrait être de viser d’abord : optimisation, régulation, exploitation.

B.M. : À Paris, depuis 2001, on assiste à une décreue de 20 à 25 % du stationnement comme du trafic. Les congestions se réduisent. Le problème automobile se déplace vers le transport public ; les gares périphériques sont submergées d’automobiles ! Il ne faut pas penser “automobile” mais “mobilité motorisée”. La thrombose existe aussi dans le métro depuis dix ans. Cela n’empêche pas de persévérer dans la fabrique des congestions. Ainsi, en 2013, SFR regroupera huit mille cinq cents salariés à Saint-Denis, soit l’équivalent de huit rames d’un RER déjà saturé, tandis que la SNCF conjure les entreprises de ne pas s’installer près des gares ! Il faut faire réfléchir entreprises, territoires et opérateurs de transport sur l’inanité de cette croissance.

M.F. : Le droit à la mobilité est évoqué depuis le XIX^e siècle. En fait, il n’y a eu que deux moments où le politique a réfléchi et agi comme prescripteur : la période haussmannienne bien sûr, et les années 1960/1970 pendant lesquelles le consensus se faisait autour de la combinaison du développement économique et du progrès social. Mais, paradoxalement, c’est aussi à ce moment-là que l’on “invente” l’environnement et le patrimoine, c’est-à-dire que les sensibilités publiques s’affirment qualitativement et s’exacerbent, souvent portées par le mouvement

associatif, pour la préservation de ces valeurs qui, jusqu’alors, étaient largement ignorées.

B.M. : Le troisième moment de la réflexion politique, c’est maintenant. Le Grand Paris est aujourd’hui sur la table, la question a été abordée par Paris Métropole et Pierre Mansat d’abord par l’État dans une dimension plus spectaculaire ensuite. Poursuivons le débat.

M.F. : Oui, sur cette question les travaux de l’Université Paris I ne sont pas des tard-venus puisqu’un séminaire de recherche avait abordé le sujet, au tout début, en 2003. Remarquons toutefois que c’est avec l’implication personnelle du président de la République Nicolas Sarkozy et de son missionnaire Christian Blanc – désireux de reproduire le couple Charles de Gaulle/Paul Delouvrier – qu’un regard et un éclairage d’ampleur mondiale ont été portés sur Paris. Modestement, j’appartenais au groupe Descartes qui a participé à la consultation.

SI L’ON NE
CONSTRUIT
PLUS DE
VOIES
PRIMAIRES,
ON N’A PAS
RENONCÉ À
AMÉLIORER
LEUR
PRODUCTIVITÉ



Embouteillage au Jardin des Tuileries en juin 1970
© Osbornb

B.M. : Toutes les équipes de la consultation sur le Grand Paris ont évoqué les déplacements, une ou deux seulement ont évoqué à la marge le numérique alors qu'il s'agit d'un levier fabuleux de prospective. Si l'avenir du Grand Paris 2020 est ce photomontage d'un métro aérien sur un périphérique plein de bagnoles (à l'image de *Metropolis*, film de Fritz Lang de 1927), je n'achète pas.

La croissance territoriale est en inertie incontrôlée et le numérique est complètement absent de cette problématique. Il s'agit pourtant de la parallaxe la plus importante pour contrer le délitement urbain et les déséquilibres villes - dortoirs - quartiers d'affaires. On n'a pas encore pris la mesure de la puissance de la donnée et des "intelligences" comme carburant d'une autre construction urbaine, à base de services urbains – pour l'optimisation des flux en l'occurrence mais aussi pour la production d'urbanités.

M.F. : Il y a certes des dommages collatéraux à cette inertie et ils atteignent en premier lieu la qualité de vie. Mais la société est incohérente dans ses aspirations : elle veut la densité mais refuse la grande hauteur. Quand on a construit le Front de

Seine dans les années 70, on a laissé inachevée la logique de dalle qui devait descendre jusqu'à la Seine, ce qui a créé une coupure dans le tissu urbain et un isolement irrémédiables. Bref, on n'a pas vraiment laissé sa chance à la grande hauteur.

L'historien que je suis souhaiterait également préciser une chose : il ne faut pas idéaliser le passé ou plutôt sa version nostal-sympathique que l'on propage volontiers avec imprudence à mon sens, des Halles aux berges de la Seine. Ce n'était pas forcément mieux "avant". Au XIX^e siècle, alors que l'on comptait trois millions d'habitants intramuros contre deux aujourd'hui, il y avait à Paris de vrais problèmes d'hygiène.

Quelles pourront être les conséquences de la réduction de la place de la voiture en ville, notamment les conséquences sociétales, sur la vie de quartier ou le commerce de proximité ?

B.M. : Le commerce, toujours façonné par la mobilité, est très révélateur de ces mutations. Carrefour dans les champs à Sainte-Geneviève-des-Bois en 1960, c'est le triomphe du modèle automobile.

M.F. : Effectivement, il y avait au XIX^e siècle déjà

une pensée logistique très élaborée pour l'approvisionnement et les livraisons des grands magasins, par exemple du Bon Marché, à Paris.

B.M. : En pleine crise, l'e-commerce affiche 22 % de croissance pour atteindre un chiffre d'affaires annuel de 38 milliards d'euros. Cette mobilité numérique se combine avec la proximité. Les enseignes investissent les centres-villes. Enfin, le succès du drive – on commande à distance et on récupère ses achats en voiture – signe la recherche d'une productivité. Le commerce, en décryptant le comportement des usagers, révèle d'autres mobilités. D'autres lieux aussi se pensent dans ces perspectives. Des tiers-lieux regroupent des aménités urbaines, croisent des fonctionnalités diverses, tels que les gares, avec centres d'affaires ou espaces de santé, crèches, consignes, etc. pour formuler d'autres sociabilités et productivités.

M.F. : Remarquons tout de même que les nouvelles sociabilités ne sont souvent que des réinventions : dans le café du village, on pouvait déjà avoir tout ça. C'est vrai que la mobilité est extrêmement dépendante de la structure de l'immobilier, à l'importance et au sens du service public. La fluidité est garantie par les institutions de l'immobilier.

B.M. : Bien sûr, le mobile se conjugue avec l'immobilier. La "station de mobilité" raconte bien cette ambivalence propre à notre époque : le fixe se conjugue au mouvement, l'escale n'est pas loin du flux, le statique n'exclut pas le dynamique. Votre téléphone mobile contracte la distance mais peut décaler le temps. Mais quelle place pour le numérique urbain ? On accable le numérique des maux d'urgence, d'immédiateté, d'intrusion... On fait d'un autre côté du numérique la porte d'entrée magique de demain. La mobilité numérique est à la fois source de tensions et de solutions. Mais elle ne sera ni magique ni abominable. Elle sera ce qu'on choisira d'en faire, mais on ne pourra plus faire sans elle.

Les voitures en ville seront-elles toutes électriques comme le veut la Commission européenne pour... 2050 ?

M.F. : La voiture électrique est silencieuse évidemment, mais la ville moderne n'est pas si bruyante que cela par rapport à la "Belle Époque" par exemple. Avec les Halles, les embouteillages commençaient à 3 h du matin. Encore une fois, l'historien n'est pas quelqu'un qui éprouve nécessairement le goût des nostalgies ou des archaïsmes : avec certitude, on peut avancer que pour les classes populaires, malgré les nuisances environnementales stigmatisées à l'envi par l'époque contempo-

raine, l'espérance de vie a été multipliée presque par deux à Paris en cent cinquante ans !

B.M. : La voiture électrique, ce n'est pas une innovation de rupture mais seulement incrémentale : on déplace la pollution ailleurs. Électrique ou thermique, elle occupe toujours autant de place dans la rue. Le sens de l'histoire c'est le peak car. Le peak driving (près de 2 000 km en moins par individu et par an en voiture) est quant à lui déjà atteint. À Paris, la réduction du parc est à l'œuvre, contrairement au monde rural où le parc automobile continue de croître. La voiture sera toujours là mais avec une meilleure productivité. Considérons le covoiturage : on atteint 100 % de gain de productivité avec un deuxième passager, 300 % quand on est quatre dans la voiture. Aucune motorisation ne permettra jamais cela. La logique d'optimisation du parc est la seule issue. Elle se réfléchit même à Shanghai et à Pékin, déjà atteints par la congestion. La logique de service doit s'imposer même si elle s'oppose à la production industrielle.

M.F. : Même si ce serait un autre débat, la voiture électrique a, jusqu'à présent, essentiellement une vertu marketing : elle relégitime l'objet automobile, dans toute sa gamme, depuis l'utilitaire jusqu'au supercar. Mais c'est socialement un épiphénomène, en dehors de niches professionnelles sérieuses : il ne s'en est vendu seulement que deux cents aux particuliers l'an dernier.

B.M. : Elle est trop chère, son rayon d'action est trop court et il faut la recharger. Le paradoxe veut que ses inconvénients soient ses atouts. Trop chère, on la louera et on la partagera. La voiture électrique participe d'une logique servicielle et intelligente.

RÉSUMÉ

L'automobile est un choix de société. Elle a façonné le visage de notre métropole et, d'une certaine manière, a fini par dicter sa propre nécessité. L'étalement urbain et le coût croissant du carburant n'ont été, quant à eux, ni choisis, ni programmés, ni organisés. Le Grand Paris promet un schéma ancien de croissance des infrastructures. Il faut rompre avec ce modèle et privilégier l'optimisation, la régulation et l'exploitation. Le numérique est un levier majeur pour améliorer la productivité des déplacements ; il doit se placer au cœur des réflexions. Et si Autolib' n'est pas une innovation de rupture, il encourage une logique servicielle de la voiture.

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : UN NOUVEL ENJEU DE GOUVERNANCE DES MÉTROPOLIS

Philippe Subra

Professeur à l'Institut Français de Géopolitique - Université Paris 8 Saint-Denis

Depuis une quinzaine d'années, les expériences de démocratie participative se sont multipliées dans notre pays. On peut distinguer deux catégories principales : la première est celle des débats publics et des concertations portant sur un projet d'infrastructures en particulier, une opération d'aménagement ou encore un document de planification ; la deuxième concerne les instances de participation pérennes, conseils de quartier, conseils des jeunes, des étrangers, conseils de développement.

La démocratie participative s'inscrit désormais dans la loi : celle du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Le Code général des collectivités territoriales rend également les conseils de quartier obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants (article L. 2143-1).

J'aborderai le thème de la démocratie participative à travers cinq questions simples, certaines volontairement formulées de manière provocatrice :

La démocratie participative est-elle une mode qui passera ?

Non, car l'apparition des expériences de démocratie participative en France, à partir des années 90, est liée à quatre phénomènes qui apparaissent comme durables :

- la multiplication des conflits autour des projets d'aménagement, de tout type et toute taille, qui touchent tous les territoires ;
- la crise de confiance à l'égard des élites et notamment des responsables politiques, crise alimentée par une longue série de scandales politico-financiers ou environnementaux et sanitaires, mais surtout par l'impuissance à résoudre la question du chômage et le sentiment d'insécurité ;
- l'élévation du niveau culturel et de formation de la population : la proportion de citoyens ayant fait des études supérieures a doublé en moins de vingt ans (10 % en 1990, 21 % en 2004). Parallèlement, le déclin de la classe ouvrière et la montée en nombre des classes moyennes ont remodelé le visage de la société française, les

idées et les pratiques des couches moyennes devenant hégémoniques ;

- l'émergence d'un nouveau rapport au territoire, basé à la fois sur l'importance du local dans la formation des identités et sur la prise de conscience écologique.

La démocratie participative sert-elle à quelque chose ? Ou, formulé autrement, quels sont ses apports et ses limites ?

L'expérience du débat public livre quelques enseignements sur les apports de la démocratie participative :

- l'information du public s'est considérablement améliorée depuis quinze ans. Les procédures d'enquêtes publiques présentent des documents lisibles, clairement illustrés, très accessibles et très largement diffusés (téléchargeables sur Internet, disponibles gratuitement à toutes les réunions) ;
- la réflexion s'est enrichie ;
- l'apaisement du débat n'est pas systématique, bien au contraire. Le niveau de conflictualité dépend des stratégies adoptées par les différents acteurs et de la capacité des animateurs à désamorcer les tensions.

Je vois deux limites principales à l'exercice actuel de la démocratie participative : la première concerne la question du public. Il ne représente, en effet, qu'une infime partie de la population concernée : quelques milliers de personnes sur plusieurs centaines de milliers pour les débats publics sur les grands projets d'infrastructures comme les LGV et les aéroports ; quelques dizaines ou quelques centaines pour les réunions de conseils de quartier, sur dix mille ou vingt mille habitants. En plus de la proportion se pose le problème de l'échantillon. Certaines catégories sont fortement surreprésentées (diplômés de l'enseignement supérieur, professions intellectuelles, cadres, retraités), d'autres sont quasiment absentes ou muettes quand elles sont là (les jeunes – alors que ce sont eux qui pâtiront ou bénéficieront des équipements en débat –, les étrangers, les salariés non qualifiés,

les chômeurs). En théorie, cet écart n'est pas nécessairement une objection ; il suffit d'une seule voix avançant un argument pour qu'il soit pris en compte dans le compte-rendu.

Mais, dans la pratique, un argument pèse beaucoup plus lourd quand il est exprimé avec force par plusieurs. Les opposants aux projets d'infrastructures l'ont bien compris quand ils "bourrent" les salles et créent un rapport de force favorable à leur point de vue.

La seconde limite est simple à exprimer : les décideurs ne sont nullement obligés à prendre en compte le contenu des débats.

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE REPRÉSENTE-T-ELLE UNE MENACE POUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ?

La démocratie participative pose forcément la question de la démocratie représentative et de la crise qu'elle traverse aujourd'hui. Les manifestations de cette crise sont nombreuses et sans équivoque :

- la montée continue et massive de l'abstention, passée de 15 % dans les années 60 à plus de 50 % lors de certaines élections. Les élections les moins mobilisatrices sont traditionnellement les régionales et les européennes. Or on assiste aujourd'hui à un fait significatif avec la désaffection envers les élections locales, qui sont à leur tour victimes de l'abstention de masse. Taux d'abstention aux municipales de 2008 : 35% au plan national, 43,6% à Paris, plus de 50% dans une vingtaine de villes populaires : Saint-Denis, Les Mureaux, Sarcelles, Villiers-le-Bel, Ivry, Vitry, Évry... Cantonales de 2011 : 55 % au plan national (20 points de plus qu'en 2008),

67 % en Seine-Saint-Denis, 63 % dans le Val-de-Marne et dans le Val-d'Oise ;

- le désaveu des partis de gouvernement, de droite et de gauche, au profit des partis situés aux extrêmes de l'éventail politique et singulièrement à l'extrême droite ;
- l'image très dégradée des élus révélée par les sondages : là aussi, fait nouveau, alors que les élus locaux et notamment les Maires avaient échappé à la crise de confiance, leur cote s'est nettement dégradée dans la période récente ;
- dans certaines communes, en particulier dans la banlieue populaire, le problème de l'abstention se double du problème d'une population étrangère nombreuse qui n'a pas le droit de vote aux élections locales. Au final, une liste municipale peut n'être élue qu'avec 10 % du corps électoral.

Dans ce contexte, la démocratie participative est perçue à la fois comme une chance et comme une menace : elle serait le moyen de renouer le lien entre la population et les élus, de redresser l'image de ceux-ci en mettant en scène leurs qualités d'écoute et de dialogue. D'un autre côté, elle semble induire une légitimité concurrente de celle des élus.

De fait, certaines associations cherchent à opposer leur popularité à la légitimité des élus, à se croire investies d'une mission de représentation de la population qui vaut bien celle du suffrage et donc à revendiquer un pouvoir de codécision. Certains élus craignent l'apparition, dans les rangs des associations, d'un adversaire politique qui utiliserait la démocratie participative comme rampe de lancement avant de se présenter contre eux aux municipales. D'une façon générale, les élus sont souvent mal à l'aise avec l'exercice de la démocratie participative, ils estiment avoir surtout des coups à prendre et préfèrent boudier les réunions, sauf celles de lancement et de conclusion. D'autres se sentent, au contraire, contraints de coller à la contestation qui s'exprime et radicalisent leurs positions pour ne pas être débordés par leur base avec le risque de le payer lors des prochaines élections.

Le moyen de sortir de cette contradiction est à la fois de réaffirmer la spécificité de l'élus - élu pour prendre les décisions - et de travailler sur l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative, entre débat et décision, en faisant clairement apparaître la place du débat dans le processus d'élaboration et d'adoption d'un projet : à un moment particulier (après la définition des options, avant la décision), l'élus est en charge de choisir, en utilisant ce qui a été dit dans le dé-

bat et de porter politiquement le projet jusqu'à sa réalisation.

On peut enfin imaginer que la démocratie participative soit le moyen de détecter des personnalités de la société civile susceptibles de s'investir dans la vie politique locale, aux côtés des élus. Elle peut donner l'envie de militer ou de se présenter aux élections, ce qui aujourd'hui ne serait pas une si mauvaise chose.

Quelles sont les conditions d'une démocratie participative "réussie" ?

- Organiser le débat à la bonne échelle : cette question apparemment technique est en réalité stratégique. Cadrer trop serré, c'est se priver d'une partie des acteurs, donner un poids trop important aux riverains souvent opposés au projet, aux dépens des bénéficiaires potentiels ; cadrer trop large, c'est diluer le débat, affaiblir la participation.
- Poser les vrais problèmes, c'est-à-dire ceux qui sont perçus comme tels par la population, sans en omettre aucun, même conflictuel et particulièrement polémique.
- Établir des règles claires sur les modalités et l'utilité du débat : la démocratie participative ne sert pas à décider mais à éclairer la décision des élus, on ne vote pas dans les concertations ou les débats publics. L'information doit être transparente, les participants doivent bénéficier d'une égalité de traitement. Il faut privilégier l'argumentation et refuser l'invective.

La crédibilité de l'exercice est, bien sûr, basée sur l'application de ces règles mais aussi sur le sentiment qu'il existe un arbitre, président de la commission particulière, garant du débat, médiateur, neutre, sans parti pris. Le pire danger qu'encourt un exercice de démocratie participative c'est d'être perçu comme ne servant à rien, comme une comédie, la décision étant de toute façon déjà prise

Parler de démocratie participative a-t-il un sens à l'échelle d'une métropole de neuf à onze millions d'habitants comme Paris ?

Les citoyens sont les grands absents du débat qui s'est déroulé depuis presque quatre ans sur le Grand Paris. À côté des élus, des lobbies économiques, les principaux participants ont été les experts, architectes, économistes, géographes qui ont publié des tribunes dans la presse. Et pourtant l'intérêt des Franciliens a été réel, comme le montre la fréquentation exceptionnelle qu'a connue l'exposition sur les projets des dix équipes d'architectes à



la Cité de l'Architecture (deux cent cinquante mille visiteurs).

Comment dépasser cette situation où les Franciliens sont spectateurs et consommateurs d'informations pour en faire des acteurs à part entière de leur avenir ? La réponse n'a rien d'évident puisque les expériences menées jusqu'à présent l'ont toutes été à l'échelle de territoires plus restreints. Quelques pistes cependant :

- organiser des consultations sur des projets d'intérêt métropolitain, même s'ils ne concernent qu'une partie du territoire de la métropole, tels l'aménagement du canal de l'Ourcq, l'aménagement du périphérique ou encore les contrats de développement territorial ;
- prendre en compte les territoires de vie et non seulement les territoires résidentiels. On se rappelle la réflexion du Sociologue Jean Viard sur "la démocratie du sommeil" et "la démocratie du travail" ;
- viser aussi la participation des citoyens experts car les compétences en Île-de-France sont extrêmement nombreuses et de grande qualité : professionnels de l'aménagement, des questions sociales, du logement, du développement économique, de la culture ainsi que les militants associatifs.



Un débat public sur le Grand Paris à la faculté de Droit de Créteil
© CG 94

Le mot d'ordre en matière de démocratie participative doit être "pragmatisme" : expérimenter, reproduire ce qui fonctionne, s'adapter aux territoires, aux circonstances, aux caractéristiques des questions posées. Je suis en revanche plus sceptique sur les réponses institutionnalisées du type "Conseil de développement économique, social et environnemental de la métropole", largement méconnues de la population et sans effet sur la participation démocratique des citoyens.

RÉSUMÉ

Depuis une quinzaine d'années, les expériences de démocratie participative se multiplient, prenant plusieurs formes. D'un côté des expériences ponctuelles sur des sujets précis et de l'autre la mise en place d'instances pérennes. Au-delà des questions qui se posent concernant la mise en œuvre, les apports et les limites de la démocratie participative, celle-ci est avant tout pragmatique et peut être un véritable élément d'association des citoyens à l'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

- Blondiaux L. (2008), *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, coll. La République des idées, Le Seuil.
- Revel M. et al. (2007), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte.
- Rui S. (2004), *La Démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin.
- Sintomer Y. (2009), *La démocratie participative*, La Documentation française.
- Subra P. (2003), « À quoi et à qui sert le débat public ? », *Hérodote* n°110, La Découverte.
- Subra P. (2007 - nouvelle édition en octobre 2012), *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin.
- www.debatpublic.fr

NOURRIR LA MÉTROPOLE PARISIENNE : DES ANCIENNES HALLES AU MARCHÉ DE RUNGIS

Guy Chemla

Professeur à la Sorbonne, Directeur de l'UFR de Géographie et Aménagement laboratoire "Espace Nature et Culture" (CNRS UMR 8185)

L'approvisionnement des métropoles est un sujet méconnu et négligé, malgré le rôle crucial que jouent les marchés de gros en matière de formation des prix ou de fourniture de denrées. Nous sommes pourtant pleinement dans les problématiques de Paris Métropole, puisqu'en phase avec les questionnements de deux de ses commissions "Déplacements" d'une part, qui a identifié comme l'un de ses axes de travail le fret et la logistique ; et "Développement et solidarité" d'autre part, dont l'ambition est de mesurer l'accessibilité des services aux habitants de la métropole, la qualité de vie et l'équité territoriale. L'approvisionnement des populations fait partie de la réalité quotidienne des habitants et c'est donc un enjeu partagé par tous les territoires métropolitains.

Cette question prend une importance toute particulière quand il s'agit de Paris, capitale du bien manger et de la gastronomie. Historiquement, Paris, marché protégé, a bénéficié d'un approvisionnement privilégié, régulier et d'excellente qualité, en quantité comme en variété, pour une clientèle plus aisée et réputée plus exigeante que celle de province. Cette généralisation est, évidemment, abusive car la plupart des familles populaires se sont longtemps contentées d'un morceau de pain, avec quelques légumes noyés dans une soupe et, parfois, un petit morceau de fromage. Viandes et poissons restaient hors de prix.

Paix sociale oblige, le ravitaillement de la ville était l'une des préoccupations majeures des gouvernants : il fallait éviter la pénurie et maintenir un niveau de prix abordable. La production venait, pour l'essentiel, des régions du cœur du Bassin parisien (principalement de la Beauce et de la Brie, greniers à blé de la capitale). Les agriculteurs de ces régions ont, très tôt, diversifié leur production pour satisfaire l'essentiel des besoins des Franciliens. Quant aux autres denrées, compte tenu des difficultés de circulation, elles provenaient des régions les plus proches, du nord et de l'ouest du pays principalement. Toutefois, l'attraction du marché parisien, par sa capacité d'absorption et de sa solvabi-

lité, se faisait sentir bien au-delà, jusque dans les Ardennes, le Limousin, l'Alsace, le Périgord et la Gascogne, voire à l'étranger.

C'est dans la première moitié du XIX^e siècle, avec l'avènement de la libre circulation, l'amélioration des routes et le chemin de fer, que l'on trouvera de façon permanente et en abondance sur le marché parisien des produits venant de toutes les provinces de France et de l'étranger. Comme l'écrivait Grimaud de la Reynière en 1803, Paris est « *le lieu de l'univers où l'on fait la meilleure chère* ». Cependant, pour pouvoir tenir son rang de capitale de la gastronomie, il fallait structurer l'approvisionnement et l'appuyer sur des équipements puissants et bien organisés. C'est ainsi que trois marchés de gros, trois "ventres" pour reprendre l'expression d'Émile Zola : Les Halles, La Villette et Rungis, vont se succéder pour assurer l'approvisionnement de la capitale.



Marché des Halles :
Démolition des pavillons signés Victor Baltard (1973)
© Jacques Deneux

Les Halles, traditionnel “ventre de Paris”

Le premier marché, le “marché Palu”, se tenait au cœur de Paris, dans la Cité. Il fut d’abord transféré place de Grève, à l’emplacement de l’actuelle place de l’Hôtel de Ville. Cependant, l’histoire des Halles ne commence véritablement qu’en 1137, lorsque Louis VI le Gros fait déplacer tous les entrepôts et marchés de la Cité et de la place de Grève – à l’exception de la Grande Boucherie – à l’extérieur de la ville, aux Champeaux, sur des terrains agricoles gagnés sur les marécages. Malgré son éloignement, il s’agissait d’un lieu stratégique, situé au carrefour des routes menant aux provinces du nord et aux ports de la Manche.

En 1181, le transfert par Philippe Auguste de la foire Saint-Lazare aux Champeaux vint renforcer l’activité du nouveau marché. La place manqua et il fallut assécher le marais circulaire. Ce n’est qu’en 1183 que Philippe Auguste fit construire deux grandes halles en bois à un étage (une pour les tisserands, l’autre pour les drapiers) pour protéger des intempéries les marchandises délicates. Sous l’effet de la croissance urbaine, le marché fut en 1190 intégré dans la ville par l’enceinte de Philippe Auguste, formant le nouveau quartier des Halles. Il constitua, dès la fin du XII^e siècle, le centre permanent du commerce de gros et de détail de la ville et allait progressivement devenir le régulateur de l’approvisionnement parisien.

Le quartier allait connaître de multiples évolutions, mentionnons simplement l’édification entre 1532 et 1637 de la superbe église Saint-Eustache ou encore la remise en ordre du marché avec la “Réformation des Halles” (1543) sous François I^{er}, avec la construction des célèbres “piliers des Halles”, organisés en galeries commerciales en rez-de-chaussée et habitations au premier étage.

Spécialisé par rues, le marché central, entouré de petits marchés annexes non alimentaires, fonctionna dans d’assez bonnes conditions pendant près de deux siècles, assurant à lui seul la quasi-totalité de l’approvisionnement alimentaire parisien. Cependant, dès le début du XVIII^e siècle, l’accroissement de la demande mais surtout la vétusté des constructions, l’absence d’hygiène, le manque de place et les difficultés de circulation commencèrent à entraver sérieusement le bon fonctionnement du marché central parisien.

Pour soulager le quartier, toute une série de transferts, de démolitions et d’aménagements eurent lieu, mais ne modifièrent pas fondamentalement

les conditions de travail, pas plus que le projet des Halles du plan d’embellissement Napoléon (1811) qui ne vit jamais le jour. Ainsi les Halles, vers 1820-1840, s’étendaient-elles sur près de 42 000 m² dont seulement 8 860 m² étaient couverts.

Il devenait urgent de repenser l’aménagement du quartier. Mais les enjeux étaient d’une ampleur plus vaste et cruciale : devait-on garder les Halles ou les rejeter hors la ville ?

Fallait-il renforcer la sécurité et l’ordre public (donc la ségrégation spatiale) en favorisant la séparation des « quartiers aristocratiques et des quartiers prolétaires, des quartiers financiers et des quartiers indigents », pour reprendre le discours de Lanquetin ?

Il serait trop long et trop complexe d’étudier ici en détail les multiples projets et contre-projets ainsi que les diverses péripéties qui émaillèrent l’histoire du quartier à cette époque. Nous ne retiendrons que le projet final de Victor Baltard, dont les travaux commencèrent au milieu du mois de septembre 1853, qui formait un ensemble couvert de plus de 83 000 m², soit près de dix fois l’espace disponible en 1850 et comprenait, de part et d’autre d’une vaste rue centrale découverte, deux groupes de bâtiments. Le quartier jouit dès lors d’une nouvelle image : aéré et surtout accessible directement des barrières et gares de chemin de fer, ce qui allait permettre aux Halles de retrouver leur vocation de lieu principal d’approvisionnement et de distribution des produits alimentaires dans Paris.

Mais l’activité croissante du marché allait, très vite et largement, déborder des pavillons et du périmètre initialement prévu pour encombrer les trottoirs et toutes les voies de circulation, au point que les cinquante mille à soixante mille personnes qui se rendaient quotidiennement aux Halles furent très rapidement dans l’impossibilité de se déplacer. C’est ainsi que la multiplication des intermédiaires et l’allongement artificiel du circuit de distribution se traduisirent par une augmentation induite des prix. Les Halles ne remplissaient plus leur rôle de lieu de la rencontre de l’offre et de la demande et donc de formation d’un “juste prix” de gros comme de détail.

Vétuste, obsolète voire archaïque, le marché des Halles centrales ne pouvait plus satisfaire aux besoins d’une population qui avait presque quintuplé et d’une économie qui privilégiait désormais les “circuits courts”. En effet, avec l’augmentation de la consommation de viande, de fruits, de légumes et de laitages, les Halles centrales avaient de

plus en plus de mal à répondre aux nouveaux besoins dans des conditions d'hygiène satisfaisantes. Les maraîchers, lassés de devoir travailler en plein vent, dans le froid et l'humidité, sur la chaussée ou un bout de trottoir, furent parmi les premiers à s'en détourner. Puis un grand nombre de grossistes choisirent des magasins ou des entrepôts périphériques mieux adaptés. Ce fut enfin une partie de la clientèle qui se tourna vers d'autres circuits de distribution ou s'adressa directement à la production.

Un autre élément est venu amplifier le phénomène : la montée en puissance de la grande distribution et de ses centrales d'achats. Dans ce contexte, il ne s'agissait plus simplement de changer d'échelle, en passant d'un vieil équipement prévu pour deux millions d'habitants à un nouveau marché approvisionnant quatorze millions de consommateurs. Il s'agissait tout autant d'une opération d'urbanisme que d'une démarche économique permettant de lutter contre la multiplication des intermédiaires, le fractionnement du marché et des lots et l'opacité des transactions. Enfin, était-il logique et rationnel que tout l'hypercentre d'une des principales métropoles mondiales abrite encore au milieu de XX^e siècle un marché de gros non viable compte tenu de l'évolution des circuits commerciaux et des progrès de la chaîne du froid, et en sous-valorisant la valeur de son foncier ?

Non seulement le transfert des Halles centrales était devenu urgent et inévitable mais une refonte complète des circuits commerciaux de vente en gros était indispensable. Il fut donc décidé de créer un réseau de vingt-six marchés de gros modernes – seuls dix-neuf verront le jour – baptisés Marché d'intérêt national (MIN) bâtis sur le même modèle et répartis sur l'ensemble du territoire, dont deux en Île-de-France : un premier installé à la Villette regrouperait l'ensemble du secteur des produits carnés, le second à Rungis pour le reste.

Rungis : le plus grand marché de frais du monde

C'est en juillet 1962 que fut officialisée la décision de transférer l'activité des Halles centrales à Rungis et de classer MIN le nouveau marché. Sa construction et sa gestion furent confiées à la Société anonyme d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Rungis (SEMMARIS). Il fallut six ans pour construire le nouveau marché. Les édiles parisiens et la plupart des professionnels étaient farouchement opposés au transfert. Tous avaient été échaudés par l'échec de la Villette : Rungis ne se ferait pas ! Il allait donc falloir les contraindre à aller s'installer sur le MIN de Rungis.

Pour cela deux périmètres commerciaux furent instaurés :

- un périmètre dit "positif" : zone dans laquelle il était interdit d'exercer une activité autre que de détail sur les produits commercialisés sur le MIN ;
- un périmètre dit "négatif", zone dans laquelle étaient interdits l'extension ou le déplacement des commerces de gros alimentaires existants à la date de classement MIN ainsi que toutes nouvelles installations de commerces de même nature.

Comme prévu, le marché était prêt à fonctionner dès le premier trimestre 1968, mais c'était sans compter sur un printemps politiquement agité...

Le transfert eut lieu le 1^{er} mars 1969 – exception faite des produits carnés, car il restait un espoir de sauver la Villette. Les grossistes en viande rejoignirent finalement leurs collègues à Rungis en 1973 pour ceux venant des Halles centrales et en 1974 pour ceux de la Villette. Une page de l'histoire de l'approvisionnement parisien était tournée.

Situé hors les murs, le MIN de Paris-Rungis, qui n'est qu'à 7 kilomètres de la Porte d'Orléans et à 2 kilomètres de l'aéroport d'Orly, bénéficie d'une excellente desserte routière et autoroutière (A6). Il dispose, de plus, d'une véritable gare ferroviaire en son sein – on parle de marché gare – raccordée à la grande gare de triage de Villeneuve-Saint-Georges.

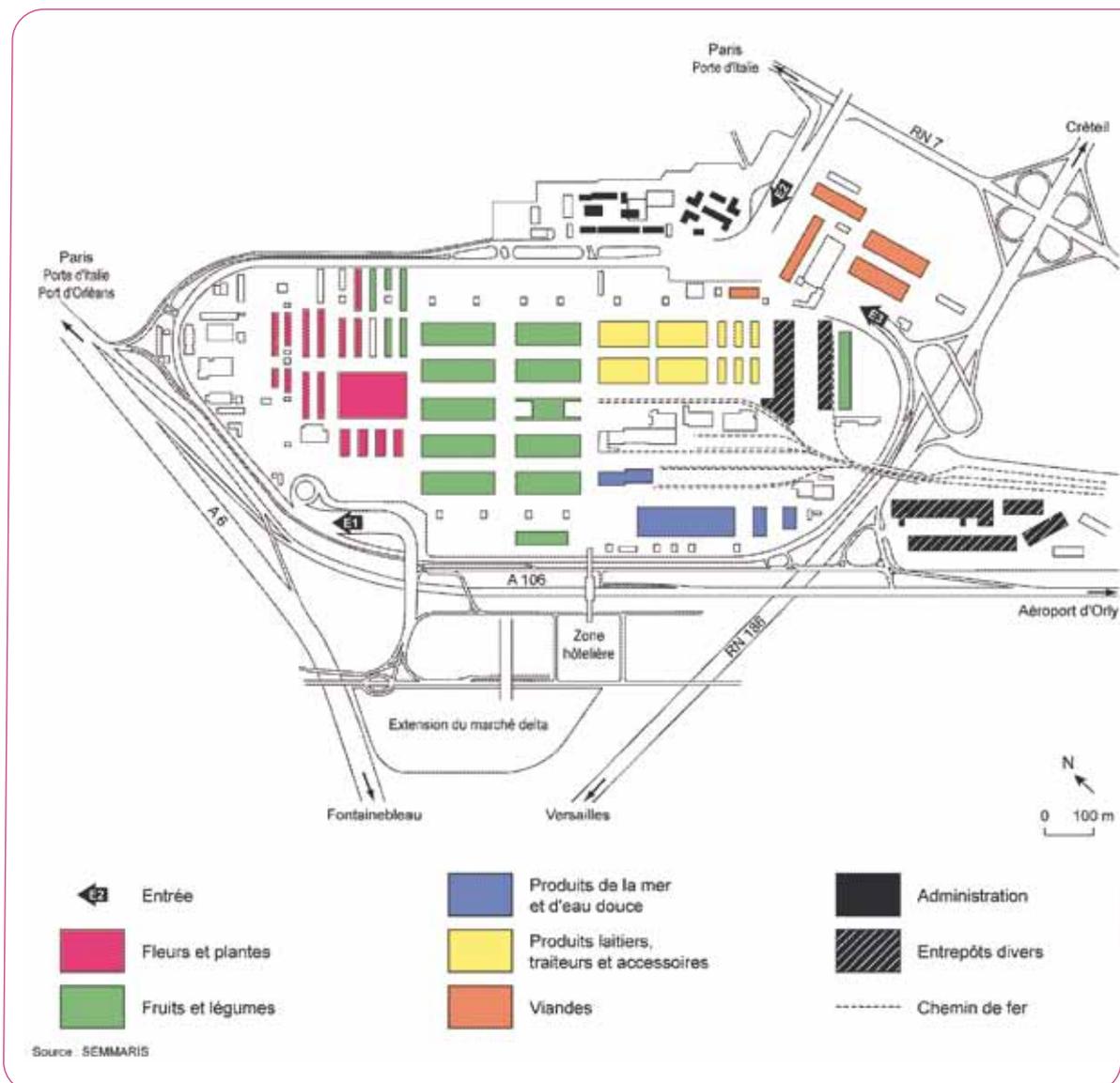
Il est formé de quarante pavillons et d'auvents – réservés aux producteurs de la région parisienne – disposés suivant un alignement régulier et séparés par des parkings et de larges voies de circulation perpendiculaires entre elles. En son centre, ont été regroupés suivant une répartition géographique spécifique les cinq marchés spécialisés ou secteurs : produits de la mer et d'eau douce ; produits carnés, gibiers et abats ; alimentation générale, produits laitiers et avicoles ; fruits et légumes ; fleurs coupées et plantes en pots. Ces marchés se succèdent dans cet ordre entre minuit et 16 h avec un léger chevauchement dans les horaires, alors qu'aux Halles tous fonctionnaient presque simultanément entre minuit et 9 h.

Après une rapide mise en route et au-delà de certaines péripéties, il est indéniable que le transfert des anciennes Halles a été un succès conforté par l'arrivée des produits carnés qui n'étaient pas prévus à Rungis au départ.

Dès le début des années 70, le marché de gros va retrouver sur le MIN parisien sa mission initiale : lieu de rencontre privilégié entre vendeurs et acheteurs et de formation d'un juste prix.



IL DEVENAIT URGENT
DE REPENSER
L'AMÉNAGEMENT DU
QUARTIER.
MAIS LES ENJEUX
ÉTAIENT D'UNE
AMPLEUR PLUS
VASTE ET CRUCIALE :
DEVAIT-ON GARDER
LES HALLES OU LES
REJETER HORS
LA VILLE ?



Plan des installations du MIN de Rungis

Les intermédiaires pléthoriques dont l'intervention n'avait pas de justification économique ont disparu et la facturation est devenue systématique.

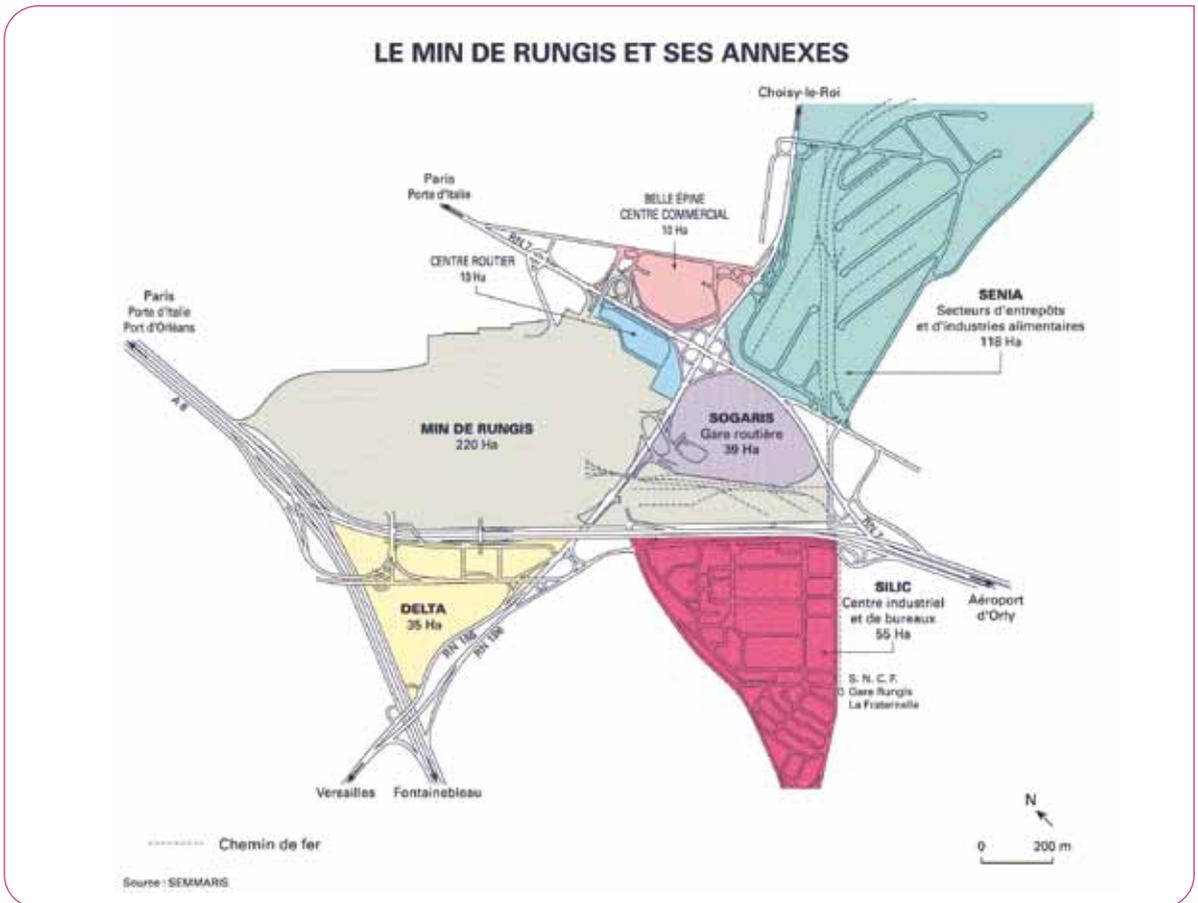
L'impact est majeur en matière d'aménagement du territoire. Le transfert a libéré dans la capitale un vaste espace stratégique et très convoité.

La création en proche banlieue sud, à Rungis, d'un centre de distribution agroalimentaire sur plus de 600 hectares a constitué un véritable pôle structurant. Enfin, le MIN joue un rôle essentiel dans l'équilibre des circuits de commercialisation.

En effet, la "seconde mise en marché" permet l'approvisionnement de la plupart des détaillants du commerce de proximité et le maintien, aux côtés

des grandes surfaces, d'une indispensable pluralité des circuits de distribution. Par cette fonction, Rungis participe indirectement à la revitalisation des cœurs de villes et des zones rurales, freinant par là même la fragilisation des centres-villes et la désertification des campagnes périurbaines franciliennes.

En favorisant le maintien de ces activités commerciales, il concourt également à l'animation du territoire dans lequel il est implanté. Il y intervient également comme pourvoyeurs d'emplois – onze mille pour le marché, trente mille pour le pôle agroalimentaire – et de taxe professionnelle (plus de 8 millions d'euros)...



Le MIN de Rungis et ses annexes

Rungis a donc eu une action conservatoire sur le milieu urbain et le milieu rural mais aussi sur le développement local et l'aménagement du territoire, pris dans son acception la plus large, à savoir économique, paysagère et patrimoniale.

C'est ainsi que la présence du MIN de Rungis, par ses potentialités de commercialisation, a permis à la cressiculture que l'on croyait condamnée de se maintenir. Cet exemple a valeur de symbole car, au-delà du développement économique et touristique local, essentiel en milieu rural, le MIN de Rungis a permis de préserver dans un environnement fragile, à moins d'une heure de Paris, des paysages naturels et ruraux ainsi qu'une culture et des traditions.

Cependant, depuis les années 70, bien des choses ont évolué. La consommation et les habitudes d'achat tout d'abord, avec un net tassement des produits frais. On note, par contre, un développement des importations de produits exotiques et de contre-saison mais qui n'ont pas, eux, de raison de passer physiquement sur le marché pour être distribués. Ces deux évolutions se sont traduites

par une baisse des tonnages commercialisés sur le MIN. Cette tendance a été accentuée par l'évolution structurelle de la production. L'agriculture productiviste a trouvé des débouchés directs avec la grande distribution, prête à absorber des volumes importants et à signer des contrats de longue durée. De même, les améliorations techniques de réduction du caractère périssable des produits – par ionisation ou modification génétique – l'augmentation des capacités de stockage et la généralisation du transport isotherme ont rendu moins urgente la mise en marché et facilité la recherche d'une clientèle hors marché.

Dès le départ, le développement des grandes surfaces s'est fait doublement au détriment du MIN de Rungis : en le court-circuitant avec des achats directs à la production mais aussi par la concurrence dévastatrice qu'elle faisait au petit commerce, clientèle traditionnelle et exclusive de ces marchés de gros. Toute cette évolution a imposé aux MIN et en particulier au premier d'entre eux, celui de Rungis, de réagir en se positionnant autrement.

C'est ainsi que le MIN parisien n'est plus comme autrefois, aux Halles, un simple marché de gros, c'est aujourd'hui une plateforme logistique multiservice. L'inauguration en 2010 d'un nouveau terminal ferroviaire permet des gains très importants de productivité et anticipe les futures opportunités du transport combiné (rail/route) ou encore l'utilisation du fret à grande vitesse.

En devenant polyvalents, les grossistes qui sont aujourd'hui simultanément acheteurs, gestionnaires d'entrepôt, prestataires de froid, logisticiens, transporteurs, transformateurs de produits, conditionneurs... ont permis au commerce traditionnel de se maintenir et ont su attirer à eux la grande distribution très intéressée par leurs services, d'autant que la clientèle des grandes surfaces a changé et qu'elle est devenue diversifiée et exigeante et ne se contente plus de produits standardisés comme dans les années 70. C'est ainsi que le MIN de Rungis a conservé sa place de premier marché de gros de produits frais au monde avec un chiffre d'affaires de plus de 7,4 millions d'euros en 2009.

Au terme de 850 ans d'histoire, le transfert des Halles centrales et celui du marché et des abattoirs de la Villette ont rendu disponibles des vastes superficies intra-urbaines précieuses dans un espace urbain aussi dense que celui de Paris. Ils ont permis la création des deux équipements structurants forts que sont le Forum des Halles et la Cité des Sciences, des Techniques et de l'Industrie, et permis par là même pour cette dernière la réintégration du quartier de la Villette dans la ville, alors qu'il lui tournait le dos quand il était marqué par la Cité du sang. Ces deux marchés ont eu pour vocation, pendant plusieurs siècles, l'approvisionnement de la population parisienne en privilégiant le circuit du commerce traditionnel dont ils ont favorisé le maintien. La grande distribution qui s'était éloignée de ces marchés de gros, est depuis une petite dizaine d'années revenue sur les MIN et notamment celui de Rungis qui est devenu une plateforme logistique multiservice et un centre agroalimentaire polyvalent, offrant des prestations de service à haute valeur ajoutée.

L'approvisionnement d'une ville-monde comme Paris est un sujet on ne peut plus emblématique qui ne peut être traité qu'à l'échelle métropolitaine. Le MIN de Rungis est devenu aujourd'hui un des "centres de la métropole", un "morceau de ville" aux fonctionnalités mixtes puisqu'à la fois pôle d'approvisionnement agroalimentaire majeur et plateforme multimodale qui, tous deux, répondent aux exigences du développement durable. Lieu d'échange et de mutua-

lisation spécialisé dans le fret alimentaire il apporte, au niveau du commerce de gros, une réponse à la problématique des réseaux d'approvisionnement métropolitains, tant pour le commerce traditionnel que pour les grandes et moyennes surfaces.

RÉSUMÉ

Depuis toujours, l'approvisionnement des métropoles est un sujet essentiel pour les pouvoirs publics ainsi que le montre leur implication constante dans les grands marchés. Le cas de la métropole parisienne, depuis la création des Halles, il y a plus de 850 ans, jusqu'à celle de Rungis, à la fin des années 60, est de ce point de vue particulièrement édifiant. En retraçant cette histoire, il nous est permis d'observer les enjeux anciens et nouveaux liés à l'existence et à la place des grands marchés dans la ville : ravitaillement, fixation des prix, paix sociale, aménagement du territoire... Ces questions sont en permanence repesées pour une adaptation à l'évolution des villes et des modes de vie.

BIBLIOGRAPHIE

Chemla G., (1994), *Les Ventres de Paris. Les Halles, la Villette et Rungis. L'histoire du plus grand marché du monde*, Grenoble, Glénat.

Favier J. (1997), *Paris, deux mille ans d'histoire*, Paris, Fayard, *Les Halles achèvement d'un projet*, 1985, Paris Projet, APUR,

Lemoine B., (1980), *Les Halles de Paris*, Paris, L'Équerre, LOMBARD-JOURDN. 2009, *Les Halles de Paris et leur quartier - (1137-1969)*, École nationale des chartes - Études et rencontres, Paris de la Préhistoire à nos jours (Collectif), 1985, Éditions Bourdessoules

Zola E. (2002), *Le Ventre de Paris*, Paris, Gallimard, coll. « Folio ».



LES BANLIEUES, TERRITOIRES DU RAP FRANÇAIS

Olivier Cachin

Écrivain et journaliste

Le rap français existait déjà quand les médias français se contentaient de le caricaturer. Au-delà des différences linguistiques, ce qui sépare le rap français du rap américain, c'est qu'aux États-Unis, au lieu de l'associer systématiquement et exclusivement à la violence et à la banlieue, on en parle avant tout en termes musicaux, et en termes commerciaux. Il n'y a pas de ministère de la Culture aux États-Unis, pas de subventions pour les groupes, et ce qui fait vivre les artistes, c'est l'argent qu'ils peuvent gagner avec leur musique.

Je me souviens de mon premier voyage à Harlem (New York), pour un colloque qui mettait face à face des rappeurs et des journalistes français avec des artistes et des activistes américains. Quand un Français a expliqué qu'on risquait de retirer les subventions et aides à la scène du groupe NTM à cause de certains de leurs textes, les Américains ont halluciné : « *Vous avez un groupe qui s'appelle "Nique Ta Mère" et l'État leur verse de l'argent ? Vous êtes fous, dans votre pays !* » C'était pour eux totalement inconcevable. La seule légitimité d'un artiste américain, qu'il soit issu du milieu hip-hop ou pas, c'est ce qu'il peut rapporter. Au moins, il y a un certain pragmatisme dans leur démarche. La couleur n'existe pas, d'une certaine façon : un artiste n'est ni blanc ni noir, il est vert, de la couleur des dollars qu'il engrange.

En France, les premiers à prendre le rap au sérieux, c'est l'extrême droite. Des journaux comme *Présent* ou *National Hebdo*, qui étaient souvent écrits par d'anciens flics, étaient les seuls où les noms des rappeurs n'étaient pas écorchés et en règle générale, leurs infos étaient bonnes. Un peu moins à droite, des journaux comme *France Soir* ou même *Le Canard Enchaîné* avaient écrit des articles sur "les gangs qui contrôlent Paris" et c'était risible, ils n'étaient pas sur leur terrain et ça se sentait.

Parmi ces dangereux barbares, il y avait un groupe qui venait de la banlieue parisienne, qui a eu son heure de gloire et un procès retentissant, il s'agit de Ministère AMER, issu de Garges et de Sarcelles,

le "dortoir des grands de la banlieue nord", qui émergeait tout juste au début des années 90. Les rappeurs en étaient Stomy Bugsy et Passi, et leur premier titre provocateur était "Brigitte Femme De Flic", une histoire soi-disant vraie racontant comment une femme de commissaire se fait culbuter chaque soir par tous les jeunes Noirs et Arabes de la cité. Le morceau attire l'attention des CRS toulousains qui veulent porter plainte, mais qui s'y prennent après le délai de prescription. L'un d'entre eux passe quand même sur France Info où il dit au téléphone et avec un fort accent méridional son mépris pour cette chanson scandaleuse. Humour noir : le Ministère AMER samplera cette interview sur son deuxième album 95200 dans la chanson "Brigitte Femme 2..." , en y ajoutant un refrain copié sur "Le Téléphone pleure" de Claude François qui tourne en ridicule la maréchaussée.

Le seul groupe qui se revendique de Paris intramuros, en l'occurrence le 18^e arrondissement, c'est Assassin, le collectif dirigé par Rockin' Squat, alias Mathias Cassel, frère de Vincent et fils de Jean-Pierre. Mais presque tous les autres groupes viennent de la banlieue. C'est ce qu'on pourrait appeler "le rap des codes postaux" : chaque banlieue, puis chaque cité, va avoir son posse, son groupe, et en parler dans ses chansons. Même un rappeur plus "intellectuel", en tout cas plus littéraire, comme MC Solaar, ouvre son premier 45 tours "Bouge de là" par : « *Tout a commencé là-bas dans la ville qu'on appelle Maisons-Alfort* ». On est dans une logique de territoire.

Le sud de Paris va très vite réagir à l'hégémonie de la banlieue nord symbolisée par le Suprême NTM de Saint-Denis et le Ministère AMER de Garges et de Sarcelles avec des collectifs comme la Mafia K'1 Fry et un groupe comme Idéal J, symbolique de ce "triangle d'or" sudiste que sont Orly, Choisy, Vitry. C'est une nouvelle expression de la fierté d'une fédération de banlieues connue pour ses actes délictueux, racontés avec talent et second degré dans un morceau comme "Hold-Up" du 113 featuring Intouchable, récit d'un "braquo" commis par une bande « *postichée comme Dalida, avec des gros*

Berettas ». Le mode narratif de ce rap français rappelle le rap américain de l'âge d'or des pionniers dont l'emblème reste "The Message" en 1982, de Grandmaster Flash & The Furious Five. Avec une diction scandée très claire, le rappeur y raconte une journée "ordinaire" dans le ghetto, avec son lot de tragédies, comme s'il arpentait le bitume et assistait en direct aux événements qu'il narre.

LE REJET DU RAP PAR CERTAINES ÉLITES EST AU FOND LE SYMPTÔME D'UN DÉCALAGE CROISSANT ENTRE DEUX MONDES QUI S'ÉLOIGNENT DE PLUS EN PLUS

Kéry James, le rappeur principal d'Idéal J, reprend

la même structure narrative dans la plupart de ses morceaux, mais pour y raconter sa propre histoire celle d'un enfant issu de l'immigration haïtienne qui voit une jeunesse perdue, fascinée par l'argent, qui « rêve à des homicides ». Les récits très crus qu'il fait de son quotidien sont représentatifs de la fracture qu'on constate entre les artistes rap et certains critiques, journalistes et chroniqueurs pour qui la musique doit être quelque chose de poli, de raisonnable, de "joli".

La vérité des textes de rap, même si elle recèle parfois une fascination trouble pour la violence et l'il-légalité, rend compte d'un vécu qui est celui que les rappeurs subissent au quotidien.

Le rejet du rap par certaines élites est au fond le symptôme d'un décalage croissant entre deux mondes qui s'éloignent de plus en plus, et dont certaines valeurs s'opposent. Pourtant, les rappeurs ne sont pas indifférents à cette violence qu'ils côtoient chaque jour. D'ailleurs, le discours du rap français, s'il est souvent pessimiste, n'en est pas moins moral, et vise bien souvent à remettre "les petits" dans le droit chemin.

Le signal d'alarme des textes de rap français est bien présent : les rappeurs constatent que la nouvelle génération est bien souvent plus incontrôlable, plus désespérée, plus nihiliste que la leur. Il est ainsi tragiquement ironique de voir qu'un groupe comme NTM, considéré dans les années 90 comme l'épitomé de la violence, s'avère en fait, à l'étude de ses textes, beaucoup plus humaniste et pacifiste que son image publique ne le laissait croire : "Laisse pas traîner ton fils", "Blanc et noir", "L'argent pourrit les gens", on pourrait multiplier les exemples pour appuyer cette assertion.

Peut-être le rap français a-t-il raté un rendez-vous avec le public français. Ou plutôt : peut-être cette musique a-t-elle été victime d'un blocage qui l'a amenée à se radicaliser. Si le rap d'aujourd'hui est plus brutal, plus cru, plus vulgaire qu'il ne l'était à l'époque des pionniers qu'étaient IAM, NTM, MC Solaar et Lionel D, peut-être est-ce parce que tous ces artistes des années 90 n'ont pas bénéficié de la médiatisation que leur talent et leurs ventes auraient dû leur assurer. Pour prendre une métaphore de la discrimination que tous les jeunes banlieusards ont vécue, on pourrait comparer le rap français à un Noir ou un Arabe qui s'habille avec ses plus beaux vêtements et vient accompagné de sa copine dans une boîte de nuit, où on lui répond que c'est un club privé et qu'il doit partir.

La frustration engendre la haine, et le refus de diffuser du rap français, fut-il "littéraire" comme celui d'IAM ou de Solaar, sur les télévisions et les radios nationales, a sûrement contribué à sa radicalisation. « Vous ne voulez pas de nous, alors nous ferons sans vous », semblent dire les rappeurs d'aujourd'hui, qui ne se soucient plus de passer en télé mais se concentrent directement sur leur public, les jeunes issus des banlieues qui les apprécient désormais à travers les réseaux sociaux (les blogs, Facebook, YouTube, Dailymotion...) plus que par les médias traditionnels.

Les nombreux procès dont le rap a été victime vont dans le même sens, donnant parfois l'impression que le rap représente une musique qu'il faut bâillonner, en tout cas mettre au pas. Youssoupha, rappeur de talent aux textes souvent conscients, et qui a été attaqué en justice par le polémiste Éric Zemmour pour un texte où il déclarait « je pose un billet sur la tête de qui fera taire ce con d'Éric Zemmour », sait bien que d'Orelsan à NTM en passant par Ministère AMER, Sniper et La Rumeur, le rap français a souvent été cité en justice : « Je ne suis pas loin de croire que dans les cinquante dernières années, le rap est la musique qui a le plus été traînée en justice. Alors est-ce qu'on reste dans la typologie "on est méchants, on fait peur aux gens et on vient la nuit cambrioler les maisons et massacrer les familles", ou est-ce qu'on admet qu'on décrit un mal-être, un malaise ? Certains ne veulent pas l'entendre et ça donne des procès qui parfois frôlent l'absurde comme celui de La Rumeur, qui a duré dix ans et n'a aucun précédent dans l'histoire de la 5^e République. ». Le rap français n'est pas une musique sacrée et ses interprètes ne sont pas des saints, loin s'en faut. Mais il faut tendre l'oreille pour entendre son message, son cri, sa haine parfois, son humour aussi. Et se dire qu'un texte comme celui du morceau de NTM "Le monde de demain", pourtant écrit en 1990, est hélas toujours d'actualité : « Depuis trop longtemps, les gens tournent le dos / Aux problèmes cruciaux / Aux problèmes sociaux / Qui asphyxient la jeunesse / Qui réside aux abords / Au Sud, à l'Est, à l'Ouest, au Nord / Ne vous étonnez pas / Si quotidiennement l'expansion de la violence est telle / Car certains se sentent seulement concernés / Lorsque leurs proches se font assassiner / Est-ce ceci la liberté égalité fraternité ? / J'en ai bien peur (...) / Quelle chance, quelle chance d'habiter la France / Dommage que tant de gens fassent preuve d'incompétence / Dans l'insouciance générale, les fléaux s'installent, normal / Dans mon quartier, la violence devient un acte trop banal / Alors va faire un tour dans les banlieues, regarde ta jeunesse dans les yeux / Toi qui commandes en haut lieu / Mon appel est sérieux, non ne prends pas ça comme un jeu / Car les jeunes changent, voilà ce qui dérange / Plus question de rester passif en attendant que ça s'arrange / Je ne suis pas

un leader, simplement le haut-parleur / D'une génération révoltée, prête à tout ébranler / Même le système qui nous pousse à l'extrême / Le monde de demain quoi qu'il advienne nous appartient / La puissance est dans nos mains, alors écoute ce refrain. ».

RÉSUMÉ

Le rap français est un art dont les origines remontent aux années 80, et qui a réellement pris son essor à l'aube des années 90. Méprisé par beaucoup de musiciens, raillé par les médias qui n'y voyaient qu'une illustration commode pour des sujets à sensation sur les guerres civiles des banlieues, il est devenu, à force de se battre contre les clichés et les idées reçues, un style de musique populaire qui a multiplié les succès commerciaux aussi bien qu'artistiques. Non exempt de clichés, le rap français, s'il cède parfois à la caricature, s'ancre néanmoins dans une logique de territoire. Derrière la revendication des codes postaux, les rappeurs nous parlent d'identités territoriales multiples, de sentiments d'appartenance à des banlieues trop souvent stigmatisées. Flashback sur vingt ans de lutte, de procès, de provocations, de succès. Et de musique.

BIBLIOGRAPHIE

- Philippe P. (1998), *Rap Ta France*, Flammarion.
- Perrier J. (2000, réédition 2010), *Le Rap français*, La Table Ronde.
- Cachin O. (1996, réédition 2001), *L'Offensive Rap*, Gallimard/Découvertes.
- Béthune C. (2004), *Pour une esthétique du rap*, Klincksieck.
- Cachin O. (2007), *Hip-hop, L'Authentique histoire en 101 disques essentiels*, Scali.
- JoeyStarr & Philippe Manoeuvre (2006), *Mauvaise réputation*, Flammarion.
- Thomas Blondeau & Fred Hanak (2008), *Combat rap II, 20 ans de rap français/Entretiens*, Le Castor Astral.
- Akhenaton & Éric Mandel (2010), *La Face B*, Don Quichotte.

LA VILLE ÉMIETTÉE : LA PÉRIURBANISATION DE LA MÉTROPOLE PARISIENNE EN QUESTIONS

Éric Charmes

Géographe, Directeur du laboratoire Recherches interdisciplinaires ville, espace, société (RIVES, ENTPE, Université de Lyon, UMR CNRS 5600 EVS)

Selon l'INSEE, la métropole parisienne comptait près de 1 400 communes périurbaines et environ 1,7 million d'habitants⁽¹⁾ en 2008. La périurbanisation est un fait massif, porteur d'enjeux essentiels pour le gouvernement des métropoles et pour la solidarité entre citoyens. Elle produit notamment un émiettement de la ville en une myriade de clubs résidentiels qui cultivent une forte autonomie vis-à-vis de leur environnement.

Malgré l'ampleur du phénomène, les territoires périurbains restent mal connus. Le paysage de la métropole parisienne se transforme et met en cause les représentations courantes de la ville. L'image commune intègre aujourd'hui le flou des limites de la ville, son étirement le long des voies routières et sa dilution en nappes pavillonnaires. Le périurbain reste cependant hors cadre. Au-delà des banlieues pavillonnaires, on voit d'autres villes ou des campagnes avec des villages et des bourgs. De prime abord, c'est effectivement le paysage qui se présente dès que l'on quitte l'agglomération pour sillonner la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne ou le Val-d'Oise. Fonctionnellement cependant c'est une autre affaire : la plupart des petites villes, des villages et des bourgs de ces "campagnes" ont

été intégrés dans l'orbite de l'agglomération parisienne. La vie quotidienne des gens qui habitent dans ces villages, dans ces bourgs, ne s'organise pas dans un espace rural mais bien dans un espace urbain. Ils habitent un village, mais travaillent dans la métropole parisienne. Ce sont des périurbains.

Loin de l'étalement urbain dont on parle souvent, la périurbanisation peut être décrite comme un émiettement de la ville. D'abord, les communes périurbaines sont très peu urbanisées : leur superficie est à 80 % occupée par des terres agricoles et des espaces naturels (Cavailhès, 2004). Ensuite, leur peuplement reste faible avec, autour de Paris, une moyenne de 1 252 habitants par commune et une population inférieure à 2 000 habitants dans environ 85 % des cas. Vus du ciel, les espaces périurbains apparaissent parsemés de noyaux urbains sur un fond dominé par les champs, les forêts et les prairies.

Cet émiettement paysager est renforcé par deux autres émiettements. Un émiettement institutionnel tout d'abord car, à chaque noyau villageois correspond une municipalité. La périurbanisation réduit ainsi la population moyenne des communes qui composent les métropoles. Alors qu'à l'échelle



Vue satellite de deux communes périurbaines de Seine-et-Marne à quelques minutes de la Francilienne © Google Maps

(1) Ces chiffres correspondent au zonage dit de 2010 de l'INSEE.

de l'agglomération parisienne (c'est-à-dire de la nappe urbanisée qui s'étend dans la continuité de Paris), les communes ont une population moyenne de 25 200 habitants, cette moyenne est divisée par près de 4 pour descendre à 6 700 habitants à l'échelle de l'aire urbaine (c'est-à-dire de l'agglomération augmentée de sa couronne périurbaine).

L'émiettement est aussi social. Le périurbain est souvent considéré comme l'espace privilégié des classes moyennes (Jaillet, 2004 ; Préteceille, 2003). Cela reste vrai pour une large part. Mais l'idée que le périurbain serait un espace socialement peu différencié doit être abandonnée. Le spectre couvert est très large, allant des ménages d'employés ou d'ouvriers qualifiés aux couples de cadres supérieurs. Ces ménages sont loin de partager les mêmes espaces résidentiels. Cela est particulièrement net autour de Paris, en raison de la tension du marché du logement et des différences très importantes dans les valeurs immobilières et les loyers. La valeur d'un logement du périurbain parisien varie surtout en fonction de la localisation, de l'environnement social et du cadre de vie. Bien entendu, les ménages les plus aisés sont ceux qui accèdent aux paysages les plus valorisés dans les secteurs les mieux desservis. Et leur regroupement dans un lieu en renforce la valeur, notamment parce que cela crée un environnement social recherché (Filippi *et al.*, 2007).

La périurbanisation qui produit ces émiettements est un phénomène dynamique. Entre les recensements de 1999 et de 2008, la surface de la couronne périurbaine qui ceinture l'agglomération parisienne s'est étendue d'environ 20 %, intégrant près de deux cents communes supplémentaires. Cette extension est en partie liée au malthusianisme foncier des communes des premières couronnes périurbaines. Pour préserver leur cadre de vie villageois, les périurbains souhaitent limiter les extensions urbaines dans leur commune et conserver ses espaces non bâtis, naturels ou agricoles. Toutes les communes ne répondent pas de la même manière et certaines continuent à se développer mais, dans de très nombreux cas, des règlements d'urbanisme restrictifs sont mis en place. Cela concerne en particulier les nombreuses communes qui comptent moins de 2 000 habitants. On voit ainsi certaines de ces communes perdre des habitants (en raison du vieillissement) alors même qu'elles sont très bien situées et très attractives.

Cette raréfaction de l'offre de logements dans les premières couronnes périurbaines est l'une des causes principales de la rapide extension du phénomène. Faute d'offre financièrement accessible dans

la première couronne, les jeunes ménages désireux d'accéder à la propriété d'une maison individuelle vont chercher plus loin leur bonheur, dans des communes où ils rencontrent, éventuellement via des lotisseurs, des élus ruraux assez accueillants que ce soit pour repeupler l'école ou pour réaliser quelques plus-values foncières. C'est ainsi que le front extérieur de la périurbanisation avance. Et il avance un peu plus lorsque les jeunes ménages qui ont emménagé dans les communes nouvellement périurbanisées s'emparent du conseil municipal et décident à leur tour de limiter l'urbanisation.

Les communes qui se ferment à l'urbanisation deviennent de véritables clubs résidentiels. En effet, dans la plupart des communes périurbaines la vie s'articule autour du logement et de l'école. Les commerces sont rares et il y a très peu d'activités. Dans un tel contexte, la gestion de la municipalité s'apparente de plus en plus à celle d'une copropriété pavillonnaire, où le souci principal est d'entretenir le parc de logements existant, d'en maintenir voire d'en augmenter la valeur. De même, les ménages n'acquièrent pas seulement une maison périurbaine mais également un droit d'entrée dans une commune plus ou moins bien située, plus ou moins huppée et offrant un cadre de vie plus ou moins agréable. Bref, ils payent un droit d'accès à un club résidentiel. Club où l'on cultive un entresoi et où l'on se montre peu désireux de contribuer au développement de la métropole ainsi qu'en témoigne l'opposition fréquente à l'implantation d'équipements ou d'infrastructures d'intérêt métropolitain.

Quels sont les enjeux politiques de cette situation ? Avec la périurbanisation, les ensembles métropolitains, celui de Paris comme les autres, sont plongés dans un état de relative anomie, des communes de l'espace rural s'intégrant aux métropoles sans que ces nouveaux liens fonctionnels se doublent de liens moraux ou institutionnels. Face à cette transformation, il ne sert à rien d'être nostalgique. Les anciens liens de solidarité construits autour des communes sont rompus et ne peuvent pas être rétablis. Même si des mots tels que clubs résidentiels ou émiettement ont une évidente tonalité critique, le problème n'est pas tant de dénoncer que de comprendre les transformations actuelles.

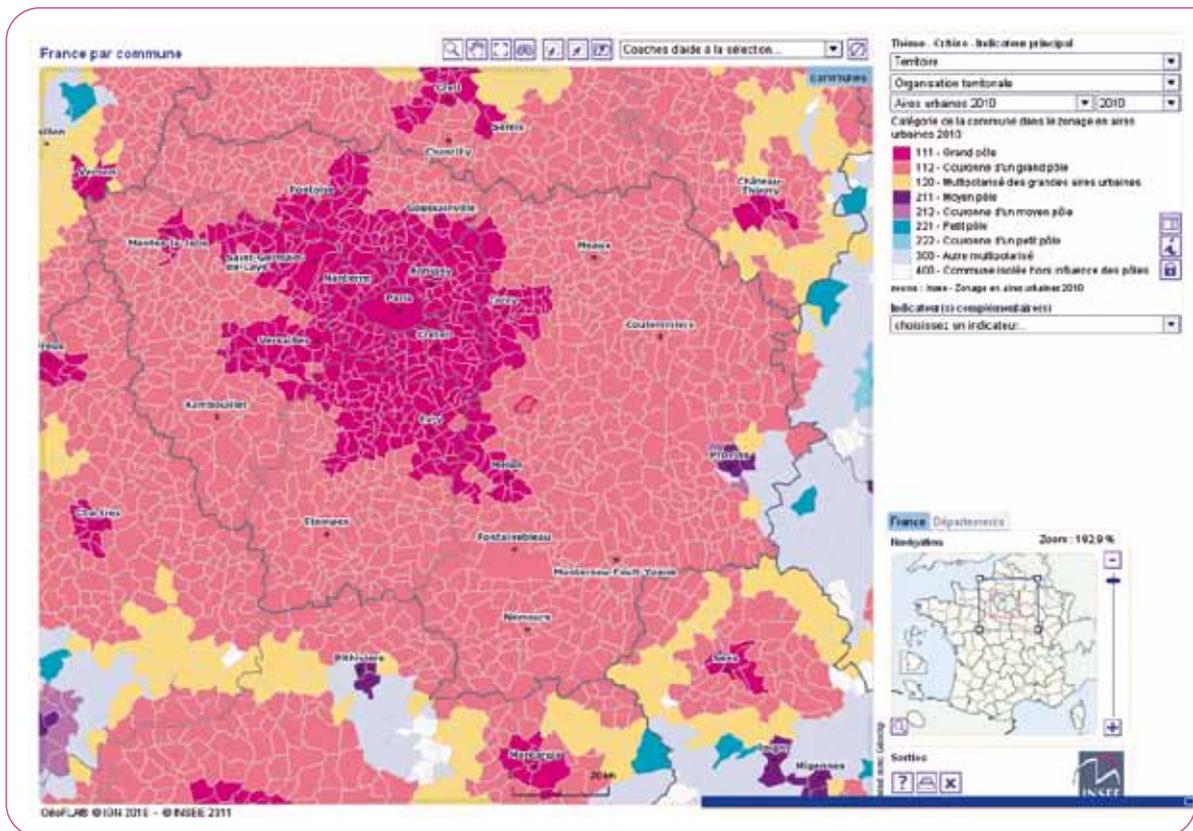
Au-delà des tendances sécessionnistes souvent dénoncées, des liens se construisent. La transformation d'une commune en club résidentiel n'est possible que dans un système métropolitain.

Les habitants d'une petite commune résidentielle travaillent ailleurs, étudient ailleurs, font leurs achats ailleurs. Plus encore que l'habitant de l'agglomération centrale, l'habitant du périurbain parisien expérimente chaque jour l'éclatement de la métropole parisienne sur une grande diversité de communes. Plus que pour tout autre, ses intérêts sont objectivement intercommunaux. Le problème est avant tout celui de la prise de conscience de cette réalité. Cette prise de conscience est incontestablement contrariée par l'autonomie physique et institutionnelle des espaces résidentiels périurbains. En ce sens, il faut s'inquiéter des effets délétères pour la cohésion des métropoles de l'entre-soi et des égoïsmes communaux. Mais, en même temps, à trop insister sur ces phénomènes, on propose une lecture trop négative des formes de territorialisation résidentielle contemporaines. Dénoncer le sécessionnisme revient à lui accorder du crédit. Or la périurbanisation est avant tout un processus d'intégration fonctionnelle par lequel les communes rurales deviennent plus dépendantes de leur environnement. Le discours critique devrait donc insister sur ce point aussi. Cela est nécessaire pour mettre en évidence les liens qui unissent les couronnes périurbaines aux métropoles.

La prise de conscience collective de ces liens est un préalable indispensable à la mise en place de politiques de solidarité (Charmes, 2011). Et dans cette perspective, il faut se garder des tentations du gouvernement unifié (Estèbe, 2008). L'opposition entre l'unité métropolitaine et la fragmentation communale s'épuise souvent dans des dilemmes entre la proximité et l'efficacité, entre l'adaptation circonstanciée des politiques aux besoins et les économies d'échelle, ou encore entre la société locale et la métropole. Ces dilemmes reposent cependant sur une conception de la souveraineté territoriale comme un système où ce qui est attribué à l'un est pris à l'autre, où ce que gagne la région est perdu par le département ou par la commune et réciproquement. Or il est possible de poser le problème autrement, en se demandant moins qui contrôle quoi qu'en cherchant à articuler les institutions politiques et territoriales en vue d'actions communes. C'est ce que l'on appelle de plus en plus souvent l'interterritorialité (Vanier, 2008).

Certes, le gouvernement interterritorial des métropoles n'est au mieux qu'un horizon lointain. Au demeurant, il faut, en politique, des utopies, l'essentiel étant que ces utopies soient connectées au réel.

AU-DELÀ
DES TENDANCES
SÉCESSION-
NISTES
SOUVENT
DÉNONCÉES,
DES LIENS SE
CONSTRUISENT.
LA TRANSFOR-
MATION D'UNE
COMMUNE
EN CLUB
RÉSIDENTIEL
N'EST POSSIBLE
QUE DANS UN
SYSTÈME
MÉTROPOLITAIN



Différentes communes de l'Aire urbaine de Paris telle que définie en 2010 par l'INSEE
© INSEE

RÉSUMÉ

En se développant, la métropole parisienne inscrit dans son orbite des centaines de communes qui, de rurales, deviennent périurbaines. Restant faiblement peuplées, ces communes conservent l'essentiel de leur environnement naturel et agricole. Un tel émiettement de la métropole en constellations de noyaux bâtis pose des problèmes nouveaux pour le gouvernement métropolitain et la solidarité entre les citoyens. Avec la périurbanisation, le peuplement des communes se fait plus homogène, leur fonctionnement quotidien s'apparentant à celui d'un club résidentiel.

BIBLIOGRAPHIE

- Cavaillès J. (2004), « L'Extension des villes et la périurbanisation », in *Institut des villes, Villes et Économie*, Paris, La Documentation française, pp. 157-184.
- Charmes E. (2011), *La Ville émietée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses universitaires de France.
- Estèbe P. (2008), *Gouverner la ville mobile*, Paris, Presses universitaires de France.
- Filippi B. et al. (2007), *Marchés du logement et fractures urbaines en Île-de-France*, Paris, PUCA, ministère de l'Équipement.
- Jaillet M. (2004), « L'Espace périurbain. Un univers pour les classes moyennes », *Esprit*, n° 303, mars-avril, pp. 40-61.
- Préteceille E. (2003), *La Division sociale de l'espace francilien. Typologie socioprofessionnelle 1999 et transformations de l'espace résidentiel 1990-99*, Paris, rapport de recherche, observatoire sociologique du changement.
- Vanier M. (2008), *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica et Anthropos.

LA GOUVERNANCE DU GRAND LONDRES : QUELLES LEÇONS POUR PARIS ?

Christian Lefèvre

Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Directeur de l'institut français d'urbanisme (IFU) et Chercheur au laboratoire techniques, territoires et société (LATTS)

Le système de gouvernance de Londres est complexe, comme celui de toute grande métropole. L'enseignement que peut y trouver la métropole parisienne est double. D'une part, la création d'une autorité métropolitaine, la *Greater London Authority* (GLA), en 2000, présente une expérience intéressante quant à son fonctionnement et sa place dans la gouvernance d'une ville globale. D'autre part, l'établissement de liens très forts entre le monde politique local et les milieux économiques londoniens apparaît ici singulier et interroge le système de gouvernance francilien où ces relations sont beaucoup plus lâches. C'est pourquoi ces deux éléments, après leur mise en contexte, formeront les deux parties de cet article.

Tout d'abord, lorsque nous parlons du Grand Londres, il est important d'en définir le périmètre. Les deux cartes suivantes le précisent. Le Grand Londres s'inscrit dans un territoire plus vaste, le *Greater South East* (GSE) dont il représente la partie centrale. Il couvre environ 1 600 km² contre près de 19 000 km² pour le GSE. Il regroupe 7,7 millions d'habitants sur les 16 millions du GSE, c'est-à-dire 14 % de la population britannique. Son PIB représente environ 1/5^e du PIB national.

Le Grand Londres compte trente-deux municipalités (*boroughs*) et la *City*. Contrairement à la plupart des métropoles, le Grand Londres n'a pas de ville-centre. Il est dirigé depuis 2000 par une autorité métropolitaine, la GLA, composée d'un Maire élu au suffrage universel direct (le véritable exécutif) et d'une assemblée de vingt-cinq membres, élue au suffrage universel direct mais dont le rôle est principalement de contrôle. Le Maire est assisté dans ses responsabilités de quatre agences (cf. schéma ci-contre).

Malgré la création de la GLA, l'acteur fort de la métropole londonienne est l'État. Le Royaume-Uni est en effet un État unitaire très centralisateur où les collectivités locales sont chargées de mettre en œuvre les politiques nationales. Par ailleurs, l'État a un poids financier essentiel. C'est lui qui abonde pour environ 50 % au budget de la GLA et surtout,

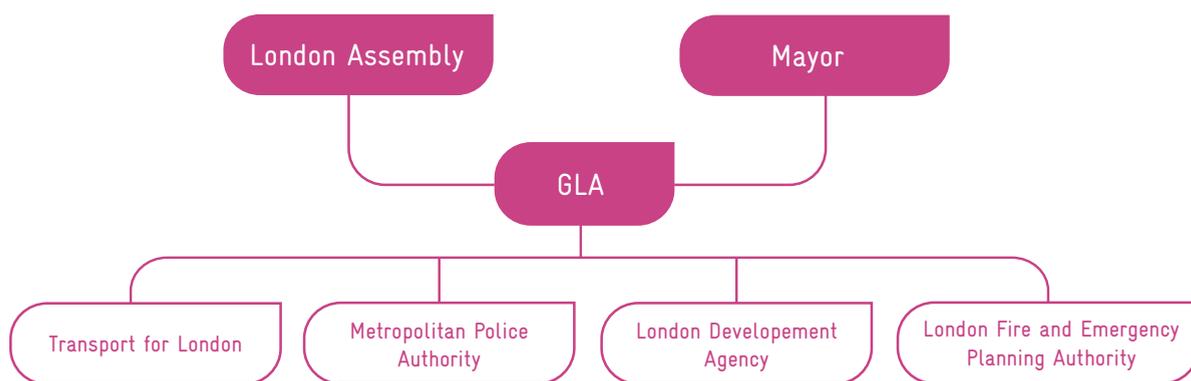
sans son aide financière, aucun grand projet, aucune grande infrastructure ne peut être réalisé. En outre, il garde des responsabilités dans des secteurs clés comme les transports et les communications, la santé ou l'éducation. Enfin, c'est lui qui fixe les normes et les règles concernant la mise en œuvre des politiques publiques.

La montée en puissance de la GLA

Depuis sa création en 1999, la GLA a significativement acquis une place de plus en plus importante dans la gouvernance londonienne. Si la loi sur Londres de 1999 en fait une autorité métropolitaine potentielle, c'est le travail politique de son premier Maire, Ken Livingstone, qui a permis à cette institution de compter et de se renforcer. L'attitude de son successeur, Boris Johnson, apparaît beaucoup plus modeste sur ce plan-là.

La loi sur Londres a créé une GLA faible. En effet, ses compétences sont peu opérationnelles, hormis sa responsabilité dans l'organisation des transports publics. La GLA est donc une autorité principalement stratégique et elle est, à ce titre, chargée de produire plusieurs stratégies dans les domaines du développement économique, de la culture, de l'environnement et de la planification spatiale. Son budget conséquent provient pour la quasi-totalité de subventions d'autres collectivités, et principalement de l'État. En effet, la GLA n'a pratiquement aucune ressource propre. Par ailleurs, les subventions de l'État sont essentiellement affectées, ce qui limite les marges de manœuvre de l'autorité londonienne. Enfin, la GLA trouve en face d'elle des partenaires puissants, l'État tout d'abord, mais aussi les *boroughs* qui possèdent de nombreuses compétences et les milieux économiques (cf. partie 2).

Pour autant, la GLA détient des ressources politiques potentielles qui peuvent en faire une autorité forte, ce qu'avait bien compris Ken Livingstone. Tout d'abord, elle détient de par l'élection au suffrage universel direct de son Maire mais aussi de son assemblée, une légitimité démocratique réelle. En second lieu, la loi sur Londres a établi un exécutif fort en la personne du Maire. À cet égard et de par l'absence



L'organisation de l'Autorité du Grand Londres
© C.Lefèvre

de ville-centre, ce dernier représente bien la voix non contestée de la capitale britannique, non seulement à l'intérieur de la Grande-Bretagne, mais aussi dans le monde entier. La personnalité charismatique du premier Maire de Londres et sa très grande connaissance de la métropole (n'oublions pas qu'il a été le dernier président du Greater London Council en 1986) ont joué un rôle non négligeable dans le renforcement politique et institutionnel de la GLA, comme nous allons le voir.

Depuis son arrivée au pouvoir en 2000 et jusqu'à son départ en 2008, Ken Livingstone n'a eu de cesse d'accroître les marges de manœuvre et les pouvoirs de la GLA. Il a dû se battre à la fois contre l'État et contre les *boroughs*. Les conflits avec l'État ont été nombreux tout au début, notamment sur la question des transports publics et du développement économique. Sur les deux fronts, le Maire a préféré finalement lâcher du lest et les relations, tendues au début du premier mandat, se sont sensiblement améliorées ensuite. La situation n'en a pas été de même avec les *boroughs*. Ici, le Maire a cherché progressivement à imposer les stratégies de la GLA aux municipalités londoniennes et notamment sa stratégie de développement spatial, le *London Plan*. Les tensions ont alors été vives, surtout lorsque Ken Livingstone a exprimé publiquement son souhait de voir réduire le nombre des *boroughs* de trente-deux à cinq afin de pouvoir mieux travailler avec eux.

Grâce à son travail politique et à sa personnalité, le Maire de Londres a forgé une stature à sa nouvelle fonction. Élu comme candidat indépendant en 2000 contre le représentant du parti travailliste dont il venait d'être exclu, Ken Livingstone a su garder sa liberté politique et se doter d'une dimension nationale, n'hésitant pas à se manifester sur des questions de politique nationale (son souhait

de voir le Royaume-Uni entrer dans la zone euro par exemple). Il s'est régulièrement exprimé sur des sujets de société (le multiculturalisme, l'immigration) et a su prendre des risques, comme celui d'établir puis d'étendre le péage urbain dans la zone centrale ou d'y construire des tours.

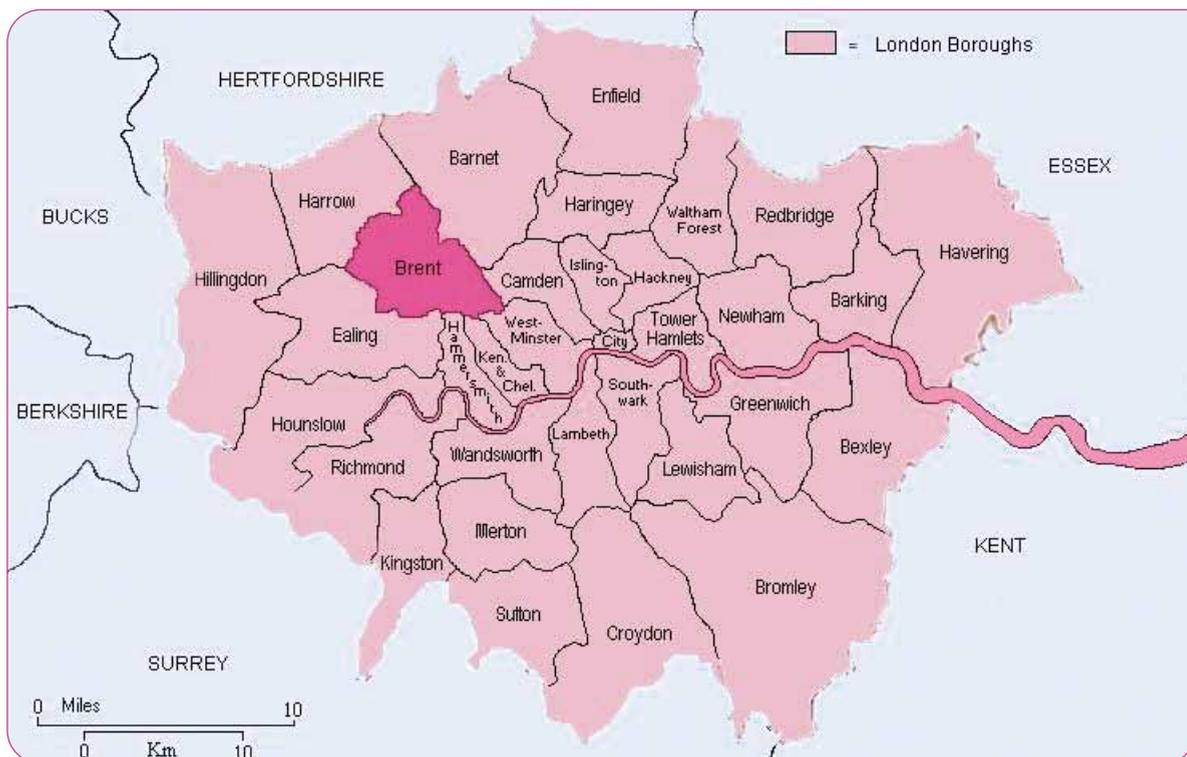
Sa politique a apparemment convaincu non seulement la population londonienne, puisqu'il a été réélu facilement en 2004, mais aussi ses partenaires car il a finalement obtenu de l'État, avec le soutien des milieux économiques et des *boroughs* sur certains points, un relatif renforcement des pouvoirs de la GLA par une modification du *London Act* en 2007.

Ken Livingstone, de nouveau candidat en 2008, a finalement été battu par un quasi-inconnu, Boris Johnson, membre du parti Conservateur. La défaite de Ken Livingstone est due à plusieurs causes aussi bien locales que nationales (il a en partie payé le discrédit du parti travailliste dont il était redevenu le candidat suite à sa réintégration). Notons simplement pour notre propos que Boris Johnson a été élu principalement par les périphéries londoniennes (*Outer London*) qui ont ainsi rejeté les politiques précédentes de développement qui avaient mis la priorité sur la zone centrale.

Le nouveau Maire va mener une politique sensiblement différente de celle de son prédécesseur, et ce sur plusieurs points. Tout d'abord, l'homme ne possède ni le charisme ni l'expérience politique de Ken Livingstone. Il apparaît moins sûr de lui, plus modéré dans ses jugements, plus prêt à la négociation. Très vite, il annonce qu'il n'utilisera pas contre les *boroughs* les pouvoirs que lui octroie la nouvelle loi sur Londres. Avec les municipalités londoniennes, il lance des négociations qui se ter-



À BIEN DES ÉGARDS,
IL EST PERMIS DE
DIRE AUJOURD'HUI
QUE LE GRAND
LONDRES EST PILOTÉ
PAR UN RÉGIME
POLITIQUE URBAIN
ALLIANT LA GREATER
LONDON AUTHORITY AU
MONDE ÉCONOMIQUE



London boroughs

minent par la signature d'une charte de respect mutuel, le *London City Charter*, en 2009. Il revient aussi sur des décisions controversées de son prédécesseur comme l'extension de la zone de péage urbain. En outre, il crée une commission sur le développement des périphéries londoniennes (la *Outer London Commission*) afin de mieux les intégrer et les prendre en compte dans les stratégies de développement de la GLA.

Après plus d'une décennie d'existence, la GLA a réussi à s'imposer dans le système de gouvernance londonien. Entre l'État et les *boroughs*, entre le public et le privé, comme nous allons le voir, la GLA a su trouver sa place et plus personne aujourd'hui ne conteste sa légitimité à incarner la voix de Londres. Elle représente ainsi une plus-value institutionnelle dont le rôle et les modalités de fonctionnement méritent d'être étudiés par les acteurs franciliens.

La constitution d'une alliance avec les milieux économiques

Depuis sa création, la GLA a tissé des liens ténus avec le monde économique londonien. Fortement structurés pendant les deux mandats de Ken Livingstone, ils ont été maintenus et élargis avec le Maire actuel.

L'établissement de relations fortes avec les entreprises londoniennes a été grandement facilité par la bonne structuration du monde économique. En effet, cinq associations d'entreprises représentent à elles seules l'ensemble des milieux économiques : la LCCI (la chambre de commerce), la CBI-London (le MEDEF londonien), la FSB (la fédération des petites entreprises), *London First* (les firmes les plus globalisées) et la *City Corporation* (la finance). Mais cette bonne structuration n'a pas été suffisante. D'autres raisons expliquent l'alliance établie entre les firmes et la GLA.

Tout d'abord, la loi sur Londres accorde une place importante aux entreprises. En premier lieu, ces dernières ont souhaité une autorité métropolitaine stratégique, avec peu de compétences opérationnelles, un faible budget, mais un véritable exécutif. Sur tous ces points elles ont eu gain de cause. En second lieu, la loi sur Londres crée une agence métropolitaine de développement qui doit être dirigée par les entreprises (*business-led*).

Ensuite, dès son élection, le Maire de Londres a engagé un dialogue avec le patronat. Ken le Rouge, surnom donné à Ken Livingstone car il a longtemps représenté l'aile gauche du parti travailliste, a tout de suite tendu la main aux milieux économiques. Il a demandé la création d'un *London Business Board*, regroupant les principales associations patronales,

afin de pouvoir discuter régulièrement avec elles. Il a ouvert les portes de la mairie aux grandes firmes et à la *City Corporation* en les prenant comme conseillers pour les affaires économiques. Il a aussi créé au sein de la GLA une structure dédiée aux relations avec le monde économique.

Les milieux économiques ont joué le jeu car ils se sont rendu compte que le Maire possédait *in fine* la même vision du futur de la capitale britannique qu'eux, c'est-à-dire faire de Londres la capitale mondiale de la finance et du *business*. D'autre part, l'interventionniste Ken le Rouge a très vite montré qu'il concevait son rôle comme celui d'un facilitateur, d'un accompagnateur et non plus comme celui qui devait décider de la nature et de la localisation du développement économique, attitude que les entreprises ont particulièrement appréciée.

Son successeur Boris Johnson a *grosso modo* poursuivi la même voie mais il a élargi les relations aux PME (il a demandé que la *FSB* entre dans le *London Business Board*) et accordé plus de place aux périphéries londoniennes. Depuis son élection en 2008, les structures de coopération entre la GLA et le monde patronal se sont multipliées. À bien des égards, il est permis de dire aujourd'hui que le Grand Londres est piloté par un régime politique urbain alliant la GLA au monde économique.

L'expérience du Grand Londres est enrichissante pour l'Île-de-France. Tout d'abord, elle souligne à quel point la mise en place d'une institution métropolitaine, fut-elle établie par la loi, est un processus conflictuel. En deuxième lieu, ce processus nécessite la construction d'un leadership territorial qui doit remplir au moins quatre conditions : élaborer et dire une vision cohérente du futur de la métropole, constituer des alliances avec les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision, piloter le processus, et enfin le légitimer aux yeux du plus grand nombre. Celles-ci ont été pratiquement toutes remplies par la GLA. En troisième lieu, l'expérience londonienne montre que le leadership territorial se construit à partir de ressources existantes (celles données par la loi sur Londres), d'opportunités à saisir (la candidature aux JO par exemple) et d'initiatives à prendre (la création du péage urbain entre autres).

Finalement, elle révèle le rôle central de l'État, notamment parce qu'au-delà de ses capacités financières, c'est lui qui légitime *in fine* le processus.

Le système de gouvernance londonien nous apporte un double éclairage sur le cas de la métropole parisienne ; la création d'une véritable autorité métropolitaine, la Greater London Authority (GLA), et son insertion dans le système d'acteurs londoniens montre à quel point le processus d'une telle création peut être conflictuel et révèle l'importance du leadership politique. En outre, alors que les relations entre le monde politique local et les milieux économiques sont particulièrement lâches en Île-de-France, l'exemple londonien montre des liens ténus tissés entre ces deux mondes. Ce modèle nous invite à réfléchir non seulement sur l'opportunité de tels liens pour une grande métropole mais aussi sur les modalités de leur constitution.

BIBLIOGRAPHIE

- Hall, J. (2006), « The Role of business in London local and regional government How it became recognised as a significant player », *Local Government Studies* 32, 3, pp 311-340
- Kleinman, M. (2002), « Une troisième voie dans la gouvernance métropolitaine : le Grand Londres » in Jouve, B. et C. Lefèvre, *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre décentralisation et globalisation*, Elsevier, Paris
- Kochan, B. et al (2006), *London : bigger and better*, London School of Economics, London.
- Lefèvre, C. (2010), Les Partenariats stratégiques dans les métropoles européennes : Analyse de Londres, Madrid et Turin. Institut CDC pour la recherche, Paris, 68 p. Lefèvre, C. (2008),
- Gouvernance et performance économique : Londres, New York, Tokyo, quels enseignements pour l'Île-de-France ? Rapport pour l'Institut CDC pour la Recherche, 105 p.
- Lefèvre, C. (2007), Londres et Paris, deux métropoles aux antipodes dans les relations entre milieux économiques et politiques, *Pouvoirs Locaux*, 73, mai.
- Newman, P. et A. Thornley (2005), « London, from fragmentation to world city promotion », in Newman, P. et A. Thornley, *Planning World Cities Globalization and urban politics*, Palgrave, New York.
- Travers, T. (2004), *The politics of London Governing an ingovernable city*, Palgrave, Londres



“Paris, métropoles.
Le défi de la gouvernance”

Séminaire international

les 1^{er} et 2 décembre 2011

Dossier
Special

Ce séminaire a été réalisé grâce au soutien de :
Nexity, la Caisse des Dépôts et Consignations et EDF.

INTRODUCTION

Pour comprendre les enjeux liés à la gouvernance des métropoles mondiales et apprendre des exemples étrangers, la Ville de Paris a mis en place depuis 2011 un cycle de séminaires internationaux. La première édition a eu lieu les 1^{er} et 2 décembre 2011. Organisée avec le concours de l'Atelier Parisien d'Urbanisme et en lien avec Paris Métropole, cette première séquence a été pilotée par un Conseil scientifique composé de Christian Lefèvre, Professeur à l'Université Paris-Est, Nathalie Roseau, Maître de conférences à l'École nationale des ponts et chaussées, Tommaso Vitale, Associate Professor à Sciences Po Paris, et présidée par Frédéric Gilli, Chercheur à Sciences Po Paris. Ce séminaire a abordé la question de la métropole sous trois angles qui ont permis de faire un premier état des lieux de la gouvernance actuelle :

- les acteurs de la gouvernance ;
- les outils qui permettent la fabrique de la métropole ;
- la culture et le changement métropolitain.

Le résultat de ces échanges est à découvrir dans les pages suivantes.

Pour plus d'informations sur la deuxième édition du colloque qui se tiendra les 28, 29 et 30 novembre 2012 :

www.governingthemetropolis.com

DISCOURS D'OUVERTURE DU SÉMINAIRE

Pierre Mansat

Adjoint au Maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités d'Île-de-France

J'ai le grand plaisir de vous accueillir pour l'ouverture du séminaire Paris, métropoles Le défi de la gouvernance. Je suis particulièrement heureux de voir tant de monde réuni pour une occasion plutôt inédite. Inédite pour le sujet qu'elle traite, inédite pour la démarche que l'on a choisi d'adopter, inédite également quant aux lieux que nous occupons. Pour une partie de nos échanges, en séance plénière, nous occuperons la salle du Conseil de Paris qui réunit une fois par mois les conseillers de Paris. Je crois qu'il faut souligner le symbole : ce lieu est l'incarnation du débat démocratique et a connu de belles heures. Évoquer la question de la gouvernance dans ces murs aurait été à une époque inconcevable. Je parle d'une époque où Paris était arrogante, où Paris était introvertie, où Paris faisait cavalier seul. Ce n'est donc pas sans émotion que je mesure, encore une fois, le chemin parcouru.

Le chemin parcouru

J'ai souhaité organiser ce séminaire, avec le Maire de Paris, précisément parce que nous nous sommes engagés depuis 2001 dans une démarche de réparation avec les collectivités voisines, qui, petit à petit, s'est transformée en une réelle coopération entre Paris et ses voisins. L'ouverture et le dialogue ont caractérisé ces dix années de politique parisienne. Aujourd'hui, nous sommes arrivés au bout.

Être arrivé au bout, cela ne signifie pas que nous rompons avec cette politique, bien au contraire. Désormais, la coopération et le dialogue sont entrés dans les habitudes de l'administration parisienne, ainsi que dans celle des collectivités. Le temps de la réparation est terminé, celui de la coopération se poursuit, la construction collective de la métropole de demain commence.

Être arrivé au bout, cela signifie que nous sommes allés aussi loin que nous le pouvions dans le cadre institutionnel actuel. Nous faisons le constat que nous butons sur la question de la gouvernance de la métropole parisienne. Bien loin d'être le point d'aboutissement de ce qui a été entrepris depuis 2001, le débat autour de cette question ouvre une nouvelle ère. C'est l'objet de ce séminaire.

L'évolution de la gouvernance de la métropole parisienne n'est pas une fin en soi, elle est au contraire le moyen de résoudre des problématiques insolubles, dans le cadre où nous exerçons aujourd'hui nos compétences. Je pense, bien sûr, à quelques

exemples emblématiques comme celui du logement, où l'émiettement des compétences, la toute-puissance du marché rendent l'action à l'échelon communal faible, voire inopérante.

Traiter des contenus de l'action publique, d'équité sociale et territoriale, d'amélioration des conditions de vie des Franciliens, de rayonnement international et d'exigence démocratique est une nécessité. C'est parce que nous faisons le constat que sur ces points nous ne pouvons plus avancer seuls, que doit être posée la question de la gouvernance.

En organisant ce séminaire, j'ai souhaité que Paris continue d'assumer la responsabilité qui est la sienne. Comme je le disais, il ne s'agit plus aujourd'hui d'une démarche de réparation, mais d'ouvrir un débat et d'en assumer, c'est bien légitime, le leadership. Paris a tout au moins un rôle moteur à jouer dans la construction de cette nouvelle gouvernance. En étant à l'initiative du débat, nous montrons que Paris assume sa place dans le jeu actuel des acteurs et porte une voix qui doit être entendue. Si le MEDEF s'est exprimé tout récemment en faveur de la suppression des départements et de la création d'une collectivité Grand Paris, c'est bien parce que nous avons initié un travail de réflexion autour des scénarios de la gouvernance de demain. Aujourd'hui, avec le séminaire, nous continuons d'impulser le débat, de faire bouger les lignes, d'être à l'origine d'un partage d'idées sur cette question.

Parce que Paris est la capitale historique, parce que Paris est la ville-centre dans l'agglomération, parce que sa place est interrogée de tous les côtés, j'ai souhaité que l'on pose les bases de cette interrogation, à laquelle toutes les grandes métropoles mondiales sont confrontées. Il ne s'agit pas de ne parler que de soi, les cas étrangers qui seront abordés tout au long du séminaire ont vraiment vocation à faire regarder ailleurs, à décentrer le regard, à s'enrichir des autres.

Une démarche exploratoire

L'organisation d'un séminaire sur plusieurs années, à tonalité très universitaire, explicitement exploratoire, tâtonnant même, peut surprendre.

Cela n'est pas pour autant en contradiction avec la nécessité d'agir, ni avec le besoin d'une prise de décision politique. Au contraire, je suis convaincu – je l'ai toujours été – qu'il faut des temps d'échanges, de partage des visions, de rencontres entre le monde

politique et le monde universitaire international. À la fois parce que la science a beaucoup à apporter au politique – idées nouvelles, audaces, propositions – mais aussi parce que, bien évidemment, la distinction entre ces deux champs est ténue. Le programme permet, je l'espère en tout cas, de donner une idée de la direction que l'on souhaite prendre, des idées qui nous animent. Les choix qui ont présidé aux axes de réflexion ne sont pas anodins : traiter de la question du multiculturalisme ne va pas de soi. C'est un choix politique. Pour autant, et je laisserai Frédéric Gilli en parler, la définition du contenu du séminaire est le fruit d'un travail universitaire : un comité scientifique a travaillé à son élaboration, en lien bien sûr avec moi.

Vous, les Chercheurs, les praticiens, les étudiants, les élus, avez toute la liberté de débattre, de vous contredire, d'afficher vos désaccords ; c'est cela qui enrichira la réflexion de ce séminaire, organisé en alternance de moments de travail en ateliers et de moments de partage collectifs.

Dans une période si agitée, un temps de recul est nécessaire. Je crois nécessaire de s'arrêter, d'interroger les fondamentaux, de mener une démarche réflexive. C'est aussi le moment de se comparer, de se confronter aux exemples étrangers, de prendre le temps de partager les expériences, d'opérer des rapprochements, de s'inspirer des autres ou au contraire, de s'en distinguer.

C'est un moment de travail intense dans une période tumultueuse.

Une séquence politique installée

Réforme territoriale, réseau de transports apparition de nouveaux acteurs sur la scène métropolitaine, développement du syndicat mixte Paris Métropole, les échéances électorales à venir... La séquence politique est installée. Et elle repose sur les acquis de Paris Métropole, que je voudrais rappeler brièvement :

Tout d'abord, Paris Métropole a mis définitivement un terme à l'héritage relationnel entre Paris et la banlieue, fait de méfiance et de méconnaissance. Ensuite, Paris Métropole a permis d'identifier la zone dense, le cœur de l'agglomération qui est une chance réelle pour la Région, surtout au moment où elle s'apprête à réviser son SDRIF. Paris Métropole a permis d'affirmer politiquement la métropole, au travers d'une culture démocratique nouvelle. Enfin, les élus réunis au sein du syndicat ont su développer des formes de coopération qui dépassent la logique de périmètre, tout en gardant une grande souplesse pour associer acteurs et territoires.

C'est dans ce contexte que Paris Métropole a ouvert en grand le chantier de la gouvernance, il y a quelques mois déjà.

Le séminaire de Sceaux a été riche et fécond. Organisé par Paris Métropole au mois de mai 2011, il a permis aux élus de partager un certain nombre de constats, d'établir un diagnostic de la gouvernance métropolitaine, et a fait émerger des pistes d'évolution. Ce séminaire a conclu sur la nécessité d'élaborer un livre vert de la gouvernance. Livre vert, parce qu'il sera ouvert, qu'il n'aura pas vocation à clore les débats mais à poser les jalons d'une réflexion enfin partagée. Livre vert, car il a aussi vocation à partager les réflexions avec les citoyens. L'objet d'un livre vert est bien une mise en débat démocratique de cette question cruciale pour les habitants de la métropole.

C'est dans ce cadre que Paris Métropole a lancé un appel à contributions à toutes les collectivités adhérentes du syndicat : 196 au total (*199 au moment où nous publions ndlr*). Paris travaille en ce moment à la rédaction de sa position sur la gouvernance de demain. Les contributions seront livrées au premier semestre 2012 et permettront de recueillir les visions, aussi diverses soient-elles, des élus locaux qui sont les principaux acteurs de la gouvernance. Mais je crois sincèrement que ce calendrier, si tendu soit-il ne doit pas installer la précipitation, ne doit pas conduire à faire des choix trop rapides, brutaux. Ce n'est d'ailleurs pas la méthode retenue par Paris Métropole et, encore une fois, je m'en félicite. Prenons le temps de la réflexion, croisons les temps courts et les temps longs.

J'espère que nous saurons mettre à profit cette réunion exceptionnelle d'intelligence collective.

Un temps plus court, le temps des prises de positions politiques, celui des élections... Un temps plus long, dans lequel s'inscrit ce séminaire qui vient rythmer les années, enrichir le débat et faire avancer l'état de nos réflexions. Rien ne s'arrêtera en 2012, ce ne sera pas la fin du débat, et c'est bien dans cet esprit que nous avons conçu le séminaire. Car enfin, il faudra, après les prises de positions politiques, après les démarches exploratoires et scientifiques, qu'il y ait un grand moment citoyen, de partage de ce travail, de consultation des habitants de la métropole qui sont les premiers concernés par la question de la gouvernance. Le dernier séminaire, en 2013 pourrait avoir vocation à cela.

L'organisation de ce séminaire a été rendue possible par le soutien d'entreprises décidées à favoriser le débat. Je souhaite remercier particulièrement : **la Caisse des Dépôts et Consignations, EDF collectivités, Nexity et la Gazette des Communes. L'EPF** (Établissement public foncier d'Île-de-France) apporte également une aide à la publication des actes.

PARIS, MÉTROPOLE DE L'INTELLIGENCE COLLECTIVE ?

Frédéric Gilli

Chercheur associé au Centre d'Études Européennes de Sciences Po Paris

Président du Conseil scientifique du séminaire international, Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance

L'assise territoriale a été constitutive des gouvernements contemporains, qu'il s'agisse des États ou des villes. Cette organisation du pouvoir est aujourd'hui profondément bouleversée. Elle l'est par l'irruption de logiques de mobilité très puissantes qui conduisent à la fois à une désaffiliation partielle des habitants et des acteurs de chacun des territoires par rapport aux institutions locales et à une multiplication des appartenances territoriales de plus en plus banale pour ces acteurs.

Elle l'est aussi du fait de l'intrication croissante des différentes échelles (et des légitimités) dans la résolution de problèmes localisés dans un territoire. Le personnel politique est de moins en moins à même de résoudre seul les problèmes qui se posent dans son territoire, à la fois parce que ces problèmes dépassent souvent le simple cadre de son territoire et parce que même à l'intérieur de son territoire il n'est pas le plus légitime et le plus efficace pour agir. Il résulte de cette évolution une confusion croissante entre les rôles et les légitimités des différents types d'institutions. C'est particulièrement évident dans le cas des grandes métropoles. Où que l'on soit sur la planète, leurs périmètres sont de plus en plus indéfinis, leurs contenus et leurs résidents sont mouvants. Ils s'inscrivent dans des systèmes territoriaux et des systèmes d'acteurs aux échelles et aux temporalités extrêmement variables. Les institutions et systèmes d'acteurs des dernières décennies sont interrogés sur leur capacité à se projeter dans ce nouveau système : faut-il inventer de nouveaux moyens de coordonner les institutions ou faut-il inventer de nouvelles institutions ?

La gouvernance des grandes métropoles n'est pas uniquement un problème institutionnel. Elle renvoie in fine à la façon dont la société considérée se pense, se construit et se projette dans l'espace. En l'occurrence, les canaux de mise en discussion des problèmes et les systèmes de prise de décision peuvent être plus ou moins ouverts, les objectifs poursuivis peuvent être plus ou moins techniques ou politiques, ils dépassent toujours le simple cadre des institutions et des gouvernements ayant autorité sur les territoires considérés. Les enjeux pra-

tiques et opérationnels se combinent aux enjeux démocratiques pour dessiner les deux aspects du problème à résoudre.

Il y a d'une part une réponse à proposer à la complexité croissante des situations métropolitaines. L'interdépendance entre les territoires est plus poussée. Les systèmes techniques urbains sont de plus en plus compliqués et interconnectés. Cela bouscule à la fois les pratiques quotidiennes des gens et la façon qu'ont les organisations de travailler. Surtout, ce ne sont pas seulement les conditions de fonctionnement des espaces urbains qui changent mais aussi le rythme de leur transformation : ils sont en perpétuel bouleversement du fait d'innovations technologiques et sociétales permanentes. Il s'agit donc de repenser les objectifs et les cadres du gouvernement des grandes métropoles pour les adapter à de nouvelles contraintes mais aussi au fait que ces contraintes sont évolutives.

D'autre part, ces évolutions ne sont pas entièrement maîtrisées. L'incertitude croissante de notre monde bouleverse les conditions de transformation des territoires : tant qu'il ne s'agit que d'arbitrer entre des options clairement définies avec des enjeux techniques et financiers quantifiables, les choix techniques comme les choix d'aménagements se réduisent à des discussions d'experts. Dès lors qu'il y a une incertitude importante sur l'état du monde, la fiabilité des études techniques devient plus relative et la question politique redevient centrale. Le système technique doit être adapté aux conditions actuelles ou prévues, mais il s'agit surtout de garantir la capacité de la société à redéployer de nouveaux choix à n'importe quel moment : les choix techniques doivent être en partie réversibles et les options engagées ne doivent pas mettre en péril la cohésion de la société locale. Au-delà des moyens, la finalité des choix et les conditions de mise en œuvre des projets sont ainsi soumises à discussion. Pourtant, en pratique, les mobilisations locales sont synonymes de conflits d'usage et conduisent certaines métropoles à la paralysie. Il est donc nécessaire de repenser la place du citoyen et les conditions d'efficacité de la démocratie dans ce nouveau contexte.

C'est à l'aune de ces deux défis, la complexité et l'incertitude, que les questions pratiques de gouvernance métropolitaine sont à discuter. Qu'il s'agisse des acteurs de la métropole, des façons de la fabriquer ou des façons d'activer des dynamiques socioculturelles en leur sein, Paris et la plupart des grandes métropoles de la planète expérimentent des solutions ad hoc. Il reste à en discuter le caractère général ou particulier et à en tirer les enseignements : dans quelle mesure les réformes institutionnelles, les modifications des règles de fonctionnement dans la métropole ou les initiatives locales originales sont-elles susceptibles de répondre aux problèmes nés d'une transformation non seulement des territoires métropolitains mais aussi des logiques et des dynamiques de mutation de ces territoires ?

Répondre à la complexité des métropoles : un enjeu institutionnel et opérationnel

Dans les pays occidentaux, les grandes capitales se sont transfigurées au fur et à mesure des changements politiques, économiques ou technologiques. C'était déjà le cas au moment de la révolution des Lumières, qui a conduit aux premières grandes opérations de renouvellement urbain (le quartier du marais à Paris en porte la trace). Depuis, la révolution industrielle a apporté les machines, de nouveaux modes de déplacement (le train puis la voiture) mais aussi de nouveaux matériaux de construction (fer, béton) qui ont transformé en profondeur la production et la vie des espaces urbains. Chaque saut technologique a pu profiter des réalisations antérieures au point que les métropoles ont prospéré grâce à l'avantage que procure l'accumulation des investissements préalables. Cette dynamique cumulative était en partie liée au fait que les gens, même s'ils étaient mobiles, ne migraient pas souvent ni facilement et que les infrastructures productives demandaient plus que quelques années pour être amorties. Elle est aujourd'hui fragilisée et les métropoles se trouvent face à un double mur : un mur organisationnel et un mur économique.

Le plus grand nomadisme des gens et des entreprises conduit à une mutation très rapide des modes de vie et des usages urbains. À l'intérieur de la métropole, cela se traduit par une déconnexion très prononcée entre la ville physique (les immeubles et infrastructures qui la composent et les institutions qui les gouvernent) et la ville habitée que dessinent les pratiques quotidiennes ou occasionnelles des habitants (qu'ils soient résidents, salariés, touristes ou institutionnels). Le

rôle central des gares et lieux de passage, la multiplication des grands équipements urbains privés, l'aspiration des espaces agricoles et ruraux dans la sphère métropolitaine... toutes ces dynamiques conduisent au constat que la démocratie représentative ne permet plus que partiellement de gouverner les différents lieux et fonctions de la ville. Les systèmes techniques doivent eux aussi changer de mode de gestion. Ils ne peuvent plus être optimisés sans tenir compte les uns des autres et doivent être intégrés dans une approche globale de la ville et de ses quartiers. Pour ne pas risquer la paralysie, les grandes métropoles doivent donc adapter leurs systèmes politiques et techniques en changeant non seulement d'échelle mais aussi de mode d'organisation.

D'autre part, les métropoles font face à un problème de financement majeur qui interroge leur pérennité. Historiquement, les grandes métropoles occidentales ont pu s'appuyer sur les richesses accumulées pour financer leur développement et accompagner ainsi la traduction sociale et spatiale des précédents cycles technologiques. Par certains aspects, ce qui fut une chance est aujourd'hui vu comme un boulet : les villes sont captives d'une organisation physique potentiellement inadaptée aux conditions de la métropole contemporaine et se trouvent au défi de se préparer à un nouveau contexte urbain au moment même où les investissements massifs réalisés dans les périodes précédentes doivent être massivement réinvestis pour rester fonctionnels. Gestion des eaux, réseaux ferrés, électricité, le défaut d'entretien des dernières décennies oblige à une mobilisation massive de financements pour entretenir des infrastructures. La maille et l'organisation de ces systèmes ne correspondent pas exactement aux besoins actuels, mais il est impossible de les abandonner pour autant. Autant d'argent capté par la mise à niveau d'infrastructures qui manque à l'élaboration des cadres urbains correspondant aux enjeux de la ville actuelle...

Il y a donc un enjeu fort pour les métropoles, et en particulier pour les métropoles occidentales : il s'agit de refonder leur mode de gouvernement pour trouver de nouvelles façons de construire les espaces urbains de manière à mieux les adapter aux attentes et besoins des personnes qui vivent dans ces territoires. La région parisienne est évidemment directement concernée par ce questionnement : si ses infrastructures restent de qualité, la modernisation et la désaturation de son système de transport constituent un enjeu reconnu par tous. De même, la difficulté à produire assez de lo-

gements pour loger tous les Franciliens est devenu un problème qui rejaillit sur l'attractivité et le dynamisme de la capitale française. La place encore faible du numérique dans l'organisation de la vie locale et les restrictions d'accès à Internet dans certains endroits de la métropole sont d'autres témoins des difficultés de la région à modifier ses us et coutumes en fonction des conditions imposées à une métropole contemporaine. Il en va évidemment de même pour la façon dont s'arrangent les coopérations entre institutions dans une région qui compte toujours plus d'un millier de pouvoirs locaux dont les échelles et les compétences se recouvrent partiellement.

Des enjeux mouvants et incertains : gouverner par processus et controverses

À contours constants, les gouvernements locaux ou nationaux sont aspirés dans des assemblages institutionnels complexes et la résolution du moindre problème conduit à des partenariats, des conflits de légitimité ou des redondances. Les gouvernements élus (ou leurs fonctions) tendent à se banaliser en n'étant qu'une des institutions intervenant dans la gestion des problèmes territoriaux. Le pouvoir immédiatement associé à ces institutions s'amoindrit d'autant : la capacité d'agir d'une institution dépendra au moins autant de ses compétences que de sa capacité à réaliser ses pouvoirs potentiels dans le système d'acteurs. Décrire la façon dont un territoire se dote de capacités à se gouverner revient de plus en plus à décrire la façon dont les pouvoirs des différentes institutions politiques s'agencent localement, qu'elles soient politiques, économiques, sociales ou techniques. Les notions de gouvernance et de leadership se sont imposées progressivement à la place de celles de gouvernement et de pouvoir.

Par abus, la bonne gouvernance est devenue synonyme de la capacité d'un système à éviter des conflits (supposés nuire à l'efficacité des investissements) et à éteindre les oppositions de manière à ce qu'elles ne nuisent pas à la gestion efficace du système. Il y a pourtant une contradiction à promouvoir d'un côté une société de l'innovation et de la création et à considérer d'un autre côté qu'une opposition constitue un frein à la bonne marche du système. Loin d'éviter les conflits, le système institutionnel doit donc permettre de les faire vivre et un système bien gouverné doit être capable de gérer également au mieux sa propre transformation. C'est a fortiori le cas lorsque les cadres dans lesquels se posent les problèmes sont mouvants. La redondance de compétences ou de fonctionnalités, les conflits de

légitimités ou de territoires sont autant de formes d'organisation réputées sous-efficaces dans les systèmes techniques mais qui sont classiques dans les systèmes organiques. Elle n'est donc pas nécessairement un problème en situation ouverte.

Notre époque est précisément cela : un moment d'incertitude fondamentale. Elle appelle à une clarification des rôles potentiels de chaque échelle ou chaque pouvoir à son niveau, mais elle demande aussi la possibilité pour chacun d'intervenir en soutien ou en doublon des autres institutions au sein du système de gouvernance : les systèmes complexes assurent leur efficacité non pas en assignant une tâche ou une fonction à chaque objet mais en multipliant les chemins possibles pour aller d'un problème à une solution. Cela requiert sans doute la reconnaissance de nouveaux types d'institutions, temporaires ou expérimentales, susceptibles d'accompagner la construction et la résolution de controverses dans le temps. Si elles existent en partie dans la sphère sociale ou dans les institutions récentes, ces nouvelles logiques peinent à pénétrer le cœur du pouvoir historiquement constitué et particulièrement sa relation au territoire. C'est pourtant dans cette médiatisation par le territoire que se trouvent les leviers d'une recomposition du système de gouvernement, à la fois dans sa capacité à construire des intérêts collectifs et à les traduire en capacités d'actions individuelles et collectives. De ce point de vue, la multiplicité des pouvoirs locaux et des institutions parallèles qui existe en Île-de-France n'est pas nécessairement un problème, elle pourrait même être une chance. Encore faudrait-il que ces acteurs locaux se parlent et qu'ils coopèrent. Or, dans le cas francilien, la redondance des acteurs conduit plus à une paralysie qu'à une innovation plus poussée. La quantité de réformes des gouvernements locaux tentées de par le monde en témoigne : construire la capacité d'action collective des institutions d'un même territoire métropolitain est une gageure. Les systèmes institutionnels ne sont en définitive jamais aussi clairs qu'ils n'y paraissent sur le papier. La question n'est donc pas de trouver le design institutionnel le plus simple mais de mettre en place le système d'acteurs le plus à même de s'adapter au caractère très changeant du contexte métropolitain et des enjeux auxquels il est confronté.

Paris, métropoles : le défi de la gouvernance

Pour esquisser les contours de ces nouvelles façons de gouverner et d'aménager les territoires des grandes métropoles, trois axes de travail ont été privilégiés.

• Les acteurs de la gouvernance

La décentralisation et la globalisation ont introduit de nouveaux intervenants dans les systèmes d'acteurs historiquement constitués autour des acteurs politiques ayant traditionnellement l'apanage du pouvoir. Dans les métropoles, cette ouverture du jeu a généré une conflictualité forte entre échelles et entre légitimités. Quartiers, bassins de vie, métropoles, régions, États, continents, organisations multinationales : les tensions sont permanentes entre échelles et à l'intérieur de chaque niveau territorial (entre centres et périphéries par exemple) avec des coalitions d'acteurs à chaque fois originales et spécifiques au sujet et au territoire concerné. Avant de penser à de nouvelles institutions métropolitaines, cette situation suppose d'interroger la légitimité des différents acteurs dans la métropole :

- les populations qui vivent dans la métropole : elles se trouvent de plus en plus éloignées des lieux de décision. Comment concilier le déploiement d'une démocratie locale à base participative et le besoin de démocratie métropolitaine ?

- les acteurs privés, notamment les grandes entreprises : ils comptent parmi ceux ayant le mieux appréhendé en pratique la pertinence de l'échelle métropolitaine mais poursuivent ouvertement des intérêts particuliers ;

- les institutions, historiques ou nouvellement créées : l'ouverture des systèmes d'acteurs oblige à repenser les modes de coopération et les relations entre institutions pour savoir à quelles conditions l'émergence politique des métropoles est envisageable.

• La fabrique de la métropole

La multiplication des interdépendances entre territoires au sein des métropoles ajoute des contraintes aux systèmes techniques, immobiliers, fonciers ou financiers qui font la ville. Cela oblige à une réflexion croisée sur la structure urbaine, sur les conditions de mobilité (des personnes, des biens et des idées) et sur les systèmes de répartition internes à la métropole. Pour gérer au mieux les conditions de vie et de production et garantir la durabilité de la métropole, de nouvelles façons d'agir et de nouveaux outils d'aménagement sont nécessaires.

Concernant les conditions et les moyens de l'équité territoriale, la métropole exacerbe les difficultés et ne profite pas de la même manière à tous. Les outils traditionnels de la redistribution ne suffisent plus à combler les écarts, notamment :

- les démarches de planification : l'incertitude des

financements et des programmes comme la multiplicité des échelles et des dynamiques obligent à repenser le planning à la fois comme stratégie métropolitaine et comme projet ;

- la diversification des opérateurs : la complexification des montages et la puissance de nouveaux acteurs de l'aménagement pour certains très intégrés obligent à repenser l'articulation entre acteurs publics et privés.

• Cultures et changement métropolitain

Migrations, crise économique, inégalités sociales croissantes : la nouvelle dimension métropolitaine exige de réfléchir différemment aux politiques sociales et culturelles. Les métropoles sont confrontées en permanence au contraste entre d'une part des tendances exacerbées à la ségrégation et d'autre part la mise en vitrine des territoires cosmopolites. La compartimentation des politiques sociales et culturelles ne sait plus répondre à ces enjeux. Faire des métropoles les territoires de l'intelligence collective suppose de revenir sur les nouveaux contours de ces politiques :

- la culture comme moyen d'inclusion sociale : les politiques culturelles des villes hésitent entre la création de marques métropolitaines et l'élaboration de stratégies d'intégration sociale par la création sociale et culturelle ;

- des politiques sociales et culturelles conjointes : la multiplication des logiques de fragmentation communautaire dans les espaces métropolitains oblige à trouver les moyens de travailler simultanément sur la diversité sociale et culturelle ;

- la métropole comme un creuset : la métropole ne peut ignorer la présence d'une importante population immigrée, puisque c'est un des éléments caractéristiques de ces territoires. Cette chance est source de tensions spécifiques.

Paris est historiquement une capitale de l'innovation et de la création qui s'est nourrie de la diversité de ses populations et de ses situations urbaines pour inventer de nouveaux modes de gouvernement, de nouvelles entreprises, de nouveaux styles. Comme toutes les grandes métropoles, elle est aujourd'hui confrontée à une mutation profonde de l'organisation de son territoire : plus étendu mais aussi plus complexe.

Son extension remet sur le devant de la scène un problème historique de la région parisienne : la relation entre Paris et ses banlieues. Alors que plusieurs métropoles occidentales (Londres, Berlin, New York, etc.) se sont saisies du problème dans le dernier siècle, Paris l'a évité en structurant un

pouvoir régional (étatique puis de plus en plus politique) pour aménager ce qui allait devenir l'écrin de l'espace métropolitain. La complexification et l'intensification des circulations intramétropolitaines reposent aujourd'hui la question des relations entre les quartiers centraux de la métropole et les autres, mais de manière beaucoup plus ouverte et multilatérale qu'au siècle dernier. Si la question est aujourd'hui incontournable pour Paris, la nature des solutions proposées change donc radicalement : là où la fusion apparaissait comme une solution naturelle en 1930, la coopération est aujourd'hui privilégiée. Les voies et moyens d'une coopération qui soit une véritable co-opération et pas un simple dialogue restent toutefois à définir. Mutualisation des moyens d'investissement, politiques partenariales, appui sur des groupes d'intérêts non politiques... il s'agit de trouver les leviers pour traduire dans les politiques engagées, dans les priorités qui les fondent comme dans le système institutionnel lui-même, le fait que Paris est la métropole de l'intelligence collective.

La région parisienne se réinventera en mobilisant la richesse de ses populations non pas parce qu'elles sont diverses mais pour ce que leur diversité apporte comme singularités au collectif métropolitain. En confrontant les situations parisiennes à d'autres situations locales, l'enjeu de ce séminaire est de contribuer à inventer les outils de remobilisation de l'intelligence collective.

LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE

Christian Lefèvre, Professeur à l'Université Paris-Est, animait la thématique Les acteurs de la gouvernance qui comprenait trois ateliers.

Christian Lefèvre

Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Directeur de l'Institut français d'urbanisme (IFU) et Chercheur au Laboratoire techniques, territoires et société (LATTS)

La gouvernance est une notion apparue en France et ailleurs en Europe dans le milieu des années 90, notamment pour expliquer une évolution des systèmes d'acteurs se caractérisant, tout au moins de manière apparente, par une plus grande ouverture. Deux tendances lourdes, multiformes et conflictuelles, structurent cette ouverture : la décentralisation et la globalisation. La décentralisation, à l'œuvre depuis le début des années 80 en Europe et dans de nombreux pays du globe, a précipité sur la scène politique les acteurs locaux, les collectivités locales et les populations, ouvrant en quelque sorte le système d'acteurs par le bas. La globalisation – et le processus d'intégration européenne – ont introduit de nouveaux acteurs que sont les organisations supranationales (comme l'Union européenne), les firmes globalisées ou tournées vers l'international et les structures associatives supranationales, ouvrant par le haut le système d'acteurs.

Pour autant, l'ouverture déclarée des systèmes d'acteurs s'inscrit dans une épaisseur socio-historique et culturelle des États et des métropoles qui en partie la conditionne, accordant selon les cas une place plus ou moins importante à certains acteurs au détriment d'autres. Il n'est pas vrai que les systèmes d'acteurs se soient ouverts de manière similaire quels que soient les pays et les métropoles, car les cadres nationaux bien souvent prévalent sur les tendances de décentralisation et de globalisation ou tout au moins les accommodent.

Le processus d'ouverture des systèmes d'acteurs pose alors la question du pouvoir car il interroge la centralité de l'acteur politique, qu'il s'agisse de l'État ou des institutions locales, dans la conduite des sociétés et de leurs villes, cet acteur politique ayant traditionnellement l'apanage du pouvoir. En introduisant dans le jeu du pouvoir certains acteurs économiques et sociaux et en les légitimant, le processus d'ouverture brouille les positionnements respectifs du politique et de l'économique ou du social.

Dans les métropoles, l'ouverture des systèmes d'acteurs s'effectue – peu ou prou – dans une situation

paradoxe. D'un côté en effet, les métropoles sont présentées comme les territoires d'ancrage de la globalisation, notamment parce qu'elles sont l'un des lieux principaux de la production de richesses et d'innovations. Elles sont également montrées comme les territoires où doit se forger le nouveau contrat social. Mais, en même temps, ces métropoles sont des nains politiques qui peinent à exister comme acteurs collectifs et politiques. Elles se trouvent en effet au centre de conflits de pouvoirs entre les collectivités locales, les villes-centres et les périphéries, entre ces institutions locales et leur État, où elles trouvent difficilement leur place. Après plus d'un demi-siècle de tentatives pour faire émerger les métropoles comme acteurs politiques de plein exercice, les résultats sont bien maigres et les obstacles pour y parvenir toujours aussi grands. Cette situation pose trois questions essentielles à la gouvernance métropolitaine qui sont autant de controverses autour d'un enjeu spécifique et qui ont fait l'objet de débats passionnants et passionnés durant le séminaire.

Un premier débat a porté sur la légitimité de la métropole pour les populations qui y vivent et qui la pratiquent. Alors que la démocratie locale se déploie, comment ce déploiement peut-il se concilier avec une démocratie métropolitaine, c'est-à-dire une démocratie qui vise la légitimation du territoire métropolitain, au-delà des autres échelles territoriales comme le quartier ou la commune ? La démocratie locale, entendue comme toutes les interventions directes des habitants dans les affaires publiques locales, est un leitmotiv dans la plupart des démocraties contemporaines. Elle est aujourd'hui parée de toutes les vertus : elle permettrait des politiques publiques plus efficaces car résultant d'une meilleure information sur les problèmes réels, elle participerait de la création d'une société politique locale plus forte par la production d'individus citoyens, elle contribuerait à lutter contre le malaise démocratique en rapprochant élus et habitants, etc. Les discours sur ses vertus, supposées ou réelles, sont relayés et légitimés par

les organisations et associations internationales comme la Banque Mondiale, les Nations Unies, Cités et Gouvernements Locaux Unis, l'OCDE, notamment dans leurs applications aux grandes villes.

Au moment où les métropoles deviennent des espaces économiques essentiels de la globalisation, où s'affirment des problèmes sociaux et environnementaux qui vont affecter leur futur, se pose la question de la dimension territoriale de la démocratie locale. Dit autrement, les métropoles ont des difficultés à être des territoires démocratiques. On peut même se demander si les formes de démocratie locale qui se développent aujourd'hui, notamment de par leur échelle territoriale, ne concourent pas à la remise en cause de la métropole comme lieu pertinent et légitime de débat et d'action politique. En effet, la démocratie locale, parce qu'elle repose essentiellement sur une conception restrictive de la citoyenneté et parce qu'elle épouse les territoires des institutions locales et principalement des communes, bref, parce qu'elle ne prend pas en compte ou très mal le fait métropolitain, contribuerait à délégitimer la métropole.

À travers le cas de Rio de Janeiro, l'accent a été mis sur le hiatus existant entre planification métropolitaine et démocratie locale. Ce hiatus a été généralisé à d'autres métropoles et le débat a mis en avant l'importance de l'innovation et d'une approche qui doit délaissier dans un premier temps les questions institutionnelles pour se tourner vers des démarches plus souples et plus légères.

Un deuxième débat a interrogé la place des acteurs économiques privés, et singulièrement des grandes firmes, dans la gouvernance métropolitaine. En effet, ce sont souvent les acteurs économiques, directement ou par le biais de leurs organisations de représentation, qui ont saisi le mieux la pertinence de l'échelle métropolitaine pour certaines politiques publiques. À ce titre, ce sont souvent eux qui se sont engagés dans cette gouvernance et les recherches sur plusieurs grandes villes mondiales (Londres, Toronto, Madrid, New York) montrent que les firmes globalisées y sont souvent les plus actives.

Les travaux des Chercheurs sur le pouvoir urbain mettent en avant la construction de coalitions ou d'alliances entre acteurs de nature diverse (élus, firmes, structures associatives, etc.) permettant le pilotage des métropoles. Dans ces alliances ou coalitions, les acteurs économiques occupent souvent une place significative qui interroge l'évolution du pouvoir urbain sur au moins deux éléments : la place du politique dans la conduite des métropoles et le contenu de l'action publique engagée.

Quels sont les impacts de l'évolution vers des alliances et coalitions d'acteurs pour le monde politique ? Comment cette situation nouvelle se traduit-elle pour lui ? Souvent, la recherche de liens avec les milieux économiques provient du monde politique lui-même car il se rend compte qu'il a besoin pour gouverner de ressources que les entreprises possèdent. Que se passe-t-il lorsque le monde économique répond favorablement aux sollicitations du politique ? Celui-ci reste-t-il toujours aux commandes du pilotage de la ville ou partage-t-il sa légitimité à la conduite de la métropole ? Dans ce cas, les acteurs économiques sont-ils en train d'acquérir une légitimité politique à s'impliquer dans les politiques et les stratégies urbaines ?

Le cas londonien a tout naturellement ouvert la controverse car, à bien des égards, la gouvernance de la capitale britannique est emblématique d'une alliance entre le monde politique et les acteurs économiques. Le représentant de la Greater London Authority s'est délibérément inscrit dans la perspective de la constitution d'un régime urbain, alliance forte entre les milieux économiques et politiques pour le pilotage et le développement du Grand Londres. La présentation des cas canadiens de Toronto et de Montréal semble également aller dans ce sens, tout particulièrement dans la métropole de l'Ontario.

Mais si les milieux économiques occupent une place importante au sein de ces alliances et coalitions, on peut alors s'interroger sur le contenu des politiques et des actions qui sont menées. Plus précisément, on peut s'interroger sur l'enrôlement du politique dans des actions et des stratégies métropolitaines servant les intérêts de certains acteurs économiques, et ce au nom d'une nécessaire entrée dans la compétition internationale que se livrent les métropoles entre elles. Plus précisément encore, on peut se demander si nous allons vers des politiques de plus en plus orientées vers la compétitivité ou l'attractivité parce qu'elles serviraient mieux les intérêts du monde économique, ou tout au moins d'une partie de ce monde.

Les présentations et les débats ont conforté l'image d'une ville développant en effet des stratégies de développement empruntant beaucoup au néolibéralisme, mais les comparaisons ont cependant permis de montrer des différences et de donner ainsi substance aux approches en termes de variétés de capitalisme urbain pour lesquelles les villes ne répondent pas toutes de la même façon à la compétition internationale.

Enfin une dernière question concerne la difficile construction politique du territoire métropolitain. Elle met l'accent sur l'enjeu que revêt le pouvoir métropolitain par le changement d'échelle qu'il implique et qui se traduit par la constitution d'un leadership territorial. Or tout bouleversement de l'échelle du pouvoir est le résultat d'un processus bien souvent conflictuel. Dans la plupart des métropoles, le conflit autour du leadership territorial ne peut se résoudre que s'il émerge un acteur leader légitime. Ce leader ne peut émerger que si quatre conditions sont remplies : tout d'abord que le leader potentiel soit capable d'exprimer une vision cohérente du devenir de la métropole ; en deuxième lieu, qu'il parvienne à réunir les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision ; troisièmement, il faut qu'il soit capable de piloter le processus y conduisant ; et enfin, il est nécessaire qu'il légitime vision et processus aux yeux du plus grand nombre.

Dans la très grande majorité des métropoles situées dans des pays démocratiques, la question du leadership territorial se heurte à deux éléments, deux problèmes essentiels, toujours non résolus : la place de la ville-centre et le rôle de l'État.

Concernant la ville-centre, le changement d'échelle du pouvoir au niveau métropolitain pose la question de sa place et de son rôle politique dans cette évolution. La ville-centre n'est pas forcément légitime pour assurer le rôle de leader territorial, d'autant plus que des rivaux locaux sont souvent présents et que les réformes institutionnelles envisagées ou mises en place peuvent introduire des acteurs nouveaux comme des autorités métropolitaines de plein rang. Quelle que soit la configuration politique et institutionnelle de la métropole, la question du devenir de la ville-centre est posée et doit être résolue.

Les expériences italiennes, qu'il s'agisse de celle de Turin ou d'autres, ont montré la difficile coopération au niveau métropolitain dans des espaces où la ville-centre est très largement dominante, et ce malgré les tentatives, souvent innovantes, autour des processus de planification stratégique.

Concernant l'État, la question centrale est celle de son rôle dans l'émergence politique du fait métropolitain. Bien souvent, l'État reste ambigu, voire franchement hostile à une montée en puissance politique des métropoles car il les considère comme des obstacles potentiels à la mise en place de ses politiques, voire comme des rivales à son pouvoir, notamment dans le cas des métropoles-capitales nationales. L'abolition des comtés métropolitains britanniques, dont celui de Londres, par le pouvoir thatcherien au milieu des années 80 est une illus-

tration quasi parfaite de l'hostilité de l'État envers les métropoles.

Or l'État est un acteur crucial pour le devenir politique des métropoles car c'est en dernier ressort lui qui est le grand légitimateur et il continue à détenir des ressources politiques, cognitives et financières essentielles. L'enjeu est alors de savoir si, et à quelles conditions, l'État peut œuvrer pour lever un certain nombre d'obstacles, à l'émergence politique des métropoles puisque ce processus est conflictuel.

Cette question de l'État a été présente tout au long du dernier débat mais elle a été prise de front sur un domaine apparemment sectoriel, celui de la recherche par le biais duquel la capacité de l'État à œuvrer pour la constitution d'un leadership territorial a été reconnue.

Démocratie locale et gouvernance des métropoles

Animé par **Marie-Hélène Bacqué**, Professeure en études urbaines à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, l'atelier **Démocratie locale et gouvernance des métropoles** a réuni **Ernesto d'Albergo**, Professeur à la faculté de Sciences politiques, Sociologie et Communication à l'Université La Sapienza di Roma (Italie), **Willem Salet**, Professeur de planification urbaine et régionale à l'Université d'Amsterdam, **Daniel Kübler** Professeur de science politique à l'Université de Zurich et **Luis Cesar de Queiroz Ribeiro**, Professeur à l'Institut de recherche et de planification urbaine et régionale (Ippur) de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro qui a présenté le cas de la ville de **Rio de Janeiro**.

Ernesto d'Albergo

Professeur à la faculté de Sciences politiques, Sociologie et Communication à l'Université La Sapienza di Roma (Italie)

Les présentations et les discussions qui se sont tenues lors de l'atelier peuvent se résumer comme suit : il existe des tensions entre la gouvernance métropolitaine et la démocratie, autres que celles concernant les pratiques démocratiques au niveau local. Plus généralement, les relations entre les nombreuses échelles spatiales impliquées dans la gouvernance des zones métropolitaines et la démocratie ressemblent à un puzzle non résolu. Dans les régions urbaines modernes, les modèles à la fois hiérarchiques et de réseau se sont rarement révélés aptes à régler efficacement les dynamiques économiques, sociales et culturelles de la métropolisation. Si cette situation affaiblit le pouvoir politique et les mesures adoptées à l'échelle urbaine face aux autorités nationales et supranationales et lors de la négociation des processus guidés par le marché, la démocratie à elle seule ne permet pas de renforcer le pouvoir des collectivités locales face aux autres autorités, ni de faciliter la prise de décisions et la gouvernabilité.

La nécessité de créer une légitimité démocratique pour les métropoles a été mentionnée lors de la première session plénière du séminaire. Dans ce contexte, le renforcement de la démocratie et du pouvoir au niveau local, à travers le développement de nouvelles formes territoriales et de nouveaux instruments de démocratie directe, pourrait combler le vide entre les localités ou les quartiers, où la démocratie est en général plus facile à développer, et les métropoles. Au cours de l'atelier, ces questions ont été soulevées dans des termes partiellement différents, notamment en ce qui concerne la fragmentation et la manière d'y remédier. Des dilemmes de gouvernance au niveau territorial ont également émergé, principalement sur des thèmes très concrets comme la réglementation de l'utilisation des sols et la gestion de l'eau à Rio de Janeiro (Luis Cesar de Queiroz). La fragmentation touche non seulement la géographie administrative et la



Rio de Janeiro

représentation politique, mais également la société civile, créant ainsi un obstacle à son implication dans la vie politique. Cette situation pourrait même renforcer l'idée reçue d'absence de démocratie selon laquelle, pour surmonter la fragmentation territoriale et améliorer la gouvernabilité, la démocratie locale devrait être réduite.

Les politiques démocratiques peuvent-elles contrer cette idée reçue ? Est-il possible, à l'heure actuelle, de faire face à la fragmentation et d'améliorer l'efficacité à l'échelle métropolitaine sans renoncer à la démocratie ? Au cours de l'atelier a émergé l'idée qu'il existe plusieurs solutions et que les instruments à utiliser coïncident avec une stratégie institutionnelle ou culturelle.

En ce qui concerne les instruments et les stratégies institutionnels, les cas de Lyon, Stuttgart et Londres ont été présentés (Daniel Kübler). Ces villes partagent toutes la volonté d'utiliser ces mécanismes de démocratie représentative pour lutter contre l'esprit de clocher. Cela confirme que l'émergence de zones régionales, jusqu'à présent, relève davantage du jeu traditionnel des politiques adoptées par les élus et de leurs tentatives plus récentes d'établir des relations avec des partenaires économiques que de l'intervention directe de la population dans les affaires publiques.

Si l'on se base sur une stratégie orientée sur la culture, un nouveau programme métropolitain pour la périphérie devrait plutôt être abordé en termes de création d'identités urbaines nouvelles et partagées. Même dans les espaces fragmentés et les zones asymétriques visées par les politiques locales, l'idée et la perception d'une identité spatiale devraient être envisagées à travers une sorte de planification culturelle (William Salet). Il serait difficile d'obtenir de bons résultats car, dans les métropoles, cette théorie est contrée par de puissantes forces sociales et culturelles opposées.

En ce qui concerne la question spécifique de la démocratie directe, à l'échelle métropolitaine, les pratiques locales enracinées de démocratie non représentative peuvent être considérées comme un obstacle à la gouvernabilité, ou comme une sorte de ressource dépolitisée et instrumentale pour assurer la gouvernance métropolitaine (et des élites métropolitaines) avec une légitimité sociale et politique. Dans ce dernier cas, il ne devrait pas être trop difficile de concevoir ou d'adapter, à l'échelle métropolitaine, certaines méthodes existantes (par exemple, les consultations ou les pratiques de démocratie délibérative) pour impliquer la communauté, ou la citoyenneté active (comités, mouvements ancrés au niveau local).

Il existe également une troisième approche, moins instrumentale et descendante, qui consiste à considérer la démocratie participative moins comme une pratique dépolitisée, mais davantage comme un outil de capacitation sociale, notamment pour la partie la plus faible de la société urbaine. Mais, même de ce point de vue, la division scalaire qui caractérise les espaces métropolitains semble particulièrement difficile car :

- à l'échelle métropolitaine (voire à l'échelle d'une ville), les enjeux liés à l'élaboration des politiques publiques sont significatifs, en termes économiques et politiques, et les acteurs généralement autorisés à prendre part au processus de prise de décisions publiques y ont tout intérêt ; ce sont des acteurs économiques puissants censés être capables d'influencer les décisions politiques par des moyens qui ne peuvent être considérés comme rattachés à la démocratie directe ;

- à l'échelle de proximité, les enjeux sont moins importants et des acteurs moins puissants sont invités à participer à des expériences démocratiques, alors que les acteurs puissants ne sont ni invités ni réellement intéressés par ces expériences. Les acteurs communautaires et même certains groupes de la société civile critique sont surtout actifs au niveau local. Même si la base de certains mouvements sociaux a longtemps été action locale - pen-

sée mondiale, une telle dimension d'action transcalaire n'est pas facile à réaliser.

En conclusion, il est ressorti de l'atelier que, dans les zones métropolitaines, le puzzle de la relation entre gouvernance et démocratie n'est toujours pas résolu, à moins que les accords de gouvernance actuels basés sur la primauté des partenariats publics/privés ne soient jugés suffisamment efficaces en termes de démocratie. Les obstacles à l'émergence de ce qui ressemble à une gouvernance métropolitaine démocratique, ne relèvent pas uniquement de la forme territoriale des gouvernements locaux, avec leurs pratiques de démocratie représentative et directe. Les principales formes de relation entre les politiques, la société et le marché des métropoles modernes jouent un rôle important. Elles concernent des éléments fondamentaux de la démocratie et de la gouvernance, comme l'organisation institutionnelle des systèmes politiques, les caractéristiques des acteurs économiques et sociaux, les pratiques via lesquelles la société civile est impliquée dans l'élaboration des politiques publiques et les enjeux des relations entre pouvoir politique et société.

Pour résoudre ce puzzle, les politiques peuvent jouer leur rôle, car les obstacles mentionnés ci-dessus ne sont pas figés, mais résultent de processus de construction politique et sociale. Les conséquences possibles des processus de changement dépendent également des concepts de gouvernance et de démocratie qui prévalent aujourd'hui dans chaque zone métropolitaine. Par conséquent, il reste du chemin à parcourir à la fois pour les autorités politiques, qui désirent développer davantage d'accords démocratiques de gouvernance métropolitaine, et pour les spécialistes en sciences politiques et sociales qui souhaitent leur fournir une expertise.



Alliances et coalitions : la place des acteurs économiques privés

Animé par **Christian Lefèvre**, Professeur à l'Université Paris-Est, l'atelier **Alliances et coalitions : la place des acteurs économiques privés** a réuni **Julie-Anne Boudreau**, Professeure agrégée à l'Institut national de la recherche scientifique au Centre urbanisation culture société (INRS-UCS) à Montréal, **Paul Kantor**, Professeur émérite de science politique à l'Université de Fordham à New York, **Gilles Pinson**, Professeur de science politique à Sciences Po Lyon et Sciences Po Paris et **Mark Kleinman**, Directeur Adjoint à l'Autorité du Grand Londres (GLA) aux affaires et à l'économie, qui a présenté le cas de la ville de **Londres**.

Gilles Pinson

Politiste, Professeur à l'École Normale Supérieure de Lyon (Lettres et sciences humaines) et aux IEP de Lyon et de Paris

Les trois interventions qui se sont succédées au cours de cet atelier étaient de nature assez différente.

D'un côté, nous avons eu une communication d'un acteur des politiques économiques urbaines, Mark Kleinman, Directeur Adjoint du service des politiques et stratégies économiques de la Greater London Authority, qui travaille au plus près du Maire actuel, Boris Johnson, après avoir travaillé auprès du Maire précédent, Ken Livingstone. De l'autre, deux Chercheurs qui ont travaillé sur les questions de coopération métropolitaine et de développement économique urbain, Julie-Anne Boudreau et Paul Kantor. Bien entendu, ces trois personnes ne parlent pas du même endroit, ce qui donne des registres de discours assez contrastés.

Malgré tout, on peut tirer quatre enseignements de ces propos et des débats qu'ils ont suscités.

Le premier enseignement porte sur la construction des coalitions public/privé. Cette construction peut-elle avoir lieu ? On a compris qu'à l'échelle de Paris et du Grand Paris, la situation n'est pas favorable, du fait notamment de l'extrême centralisation des structures de représentation des intérêts organisés (patronat, syndicat) qui ne semblent encore reconnaître comme interlocuteur que l'État et ne considérer d'autre échelle que nationale.

En revanche, la situation est fort différente ailleurs. Si l'on en croit Mark Kleinman, une véritable coalition s'est constituée à l'échelle du Grand Londres, avec comme protagonistes la GLA, les boroughs, le gouvernement central et des intérêts patronaux fortement organisés à l'échelle locale autour notamment du London Business Advisory Council constitué du MEDEF anglais (le CBI), London First, la Chambre de Commerce et une fédération de PME. L'idée est de se constituer en coalition et de porter des stratégies à long terme pour renforcer les avantages comparatifs de la ville sur la fi-



nance et d'en construire d'autres sur les technologies et l'économie de la connaissance.

Julie-Anne Boudreau, de son côté, nous a montré que, du côté des métropoles canadiennes, l'évolution allait dans le même sens. Du côté de Toronto, c'est très net avec la constitution de la Toronto Civic Alliance, qui réunit des acteurs syndicaux, des banques, les professions de la finance et du conseil et qui a soutenu la genèse d'une stratégie visant à spécialiser la ville sur les fonctions créatives. Stratégie qui a, bien entendu, été facilitée par la présence sur place de Richard Florida, que cette alliance et la municipalité ont érigé en gourou des politiques urbaines.

Paul Kantor, pour sa part, a présenté un tout autre propos, avec un discours très agnostique sur les coalitions. Il nous a dit *Arrêtez de penser que c'est la présence d'une coalition qui détermine le succès d'une métropole*. La plupart du temps, les acteurs publics et privés font les choses tout seuls dans leur coin. Parfois, un besoin ponctuel de coordination fait jour sur un projet précis. Les acteurs se coordonnent, mais ces efforts de coordination ne se cristallisent pas en forme de coopération durable, ceci

n'est cependant pas dramatique. La région métropolitaine de New York s'en sort très bien comme ça !

Le deuxième enseignement, ou ensemble d'enjeux et de questions, de cet atelier, a été la question des outputs. Que produisent ces coalitions ?

À première vue, ces coalitions, lorsqu'elles existent, produisent des stratégies de développement et de positionnement extrêmement stéréotypées. Et la salle s'est fait écho de ce constat. Londres entend conforter sa place de capitale globale, améliorer sa compétitivité, aménager la transition vers une économie décarbonée, améliorer la connectivité. Le secteur financier est identifié comme la ressource-clé, mais on entend aussi développer le secteur des NTIC, des médias et des Cultural Industries.

Toronto et Montréal se distinguent en ce que la première poursuit un modèle de Creative City alors que la seconde a plutôt opté pour un modèle de Cultural Industries. Pour New York, malgré le peu d'informations échangées, il n'est pas interdit de penser qu'on ne se situe pas très loin de ce modèle clean, creative, connected, competitive, etc.

Nous avons eu, dans ces débats, des éléments très intéressants qui viennent nourrir la controverse diffuse qui traverse les études urbaines autour de la question de savoir si l'on assiste à une convergence néolibérale des politiques urbaines ou si l'on voit se perpétuer la variété des capitalismes urbains (capitalisme entendu au sens large à la fois de systèmes productifs et de systèmes de régulation qui prennent la forme de politiques publiques et d'arrangement entre État, capital et travail).

Sur ce point, nous pouvons reprendre ce que nous dit Julie-Anne Boudreau sur les différences d'approche entre Toronto et Montréal.

Le Creative City Model de Toronto est le reflet d'un capitalisme urbain libéral de type anglo-saxon. Ici, l'entrée des politiques urbaines c'est la consommation et l'immobilier. La priorité est à la production d'espaces urbains et d'aménités qui vont attirer les classes créatives.

Le Cultural Industry Model de Montréal est le reflet d'un capitalisme urbain plutôt européen, continental, plus néolocaliste que néolibéral. L'entrée des politiques urbaines, c'est la production, l'action sur les réseaux sociaux et économiques. On va mettre l'accent sur le networking, l'animation économique, la formation.

On voit que sur fond de pression néolibérale, exercée parfois par les États, se maintiennent des variétés de capitalismes urbains, des trajectoires spécifiques fondées sur des relations, des complémentarités spécifiques.

Mais, plus étonnant encore, nous avons des signes

d'évolution interne assez inattendue au sein de chaque modèle, comme dans le cas de Londres.

A priori, Londres est l'archétype de la variété libérale, anglo-saxonne, du capitalisme urbain (compétitivité, finances, prime aux régulations de marché, etc.). Mais en même temps, Mark Kleinman nous dit des choses intéressantes sur les politiques urbaines du travail qui sont menées à Londres. Ainsi, la coalition londonienne s'est saisie de la question des qualifications des plus démunis et s'est fortement penchée sur la formation, et notamment sur l'apprentissage. Ce qui encore une fois détonne par rapport au modèle du capitalisme urbain anglo-saxon. S'ajoutent à cela aussi des choses étonnantes comme les campagnes menées par la coalition londonienne pour l'assouplissement des règles de l'immigration ou pour l'augmentation du salaire minimum à Londres.

On distingue donc deux capitalismes urbains (peut-être plus), avec des trajectoires propres, mais aussi des inflexions étonnantes au sein de chaque variété. La néolibéralisation joue mais elle est encaissée de manière encore assez différente d'un lieu à l'autre.

L'horizon indépassable de la compétition ?

Ce qui frappe dans les discours, plus particulièrement ceux des praticiens, ici représentés par Mark Kleinman, c'est la naturalisation, l'acceptation d'un contexte de compétition généralisée.

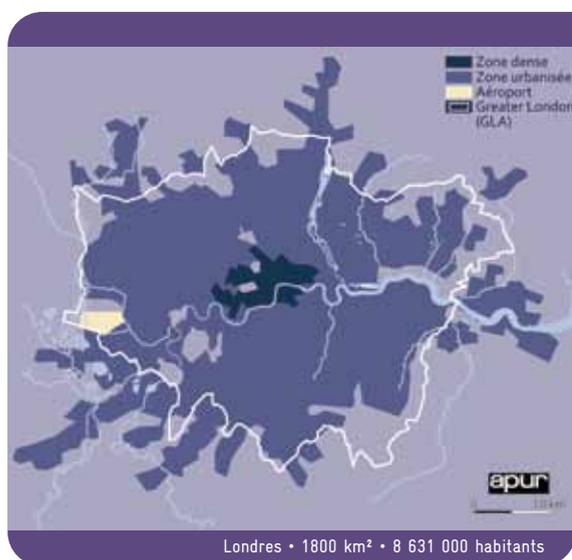
En 1989, David Harvey écrivait déjà que si les villes étaient contraintes à la compétition par les politiques des États, elles en étaient, par leurs stratégies entrepreneuriales, des relais extrêmement puissants. Elles devenaient complices de leur propre asservissement à des logiques de compétition. Il en appelait donc, sans trop y croire sans doute, à une Internationale des villes pour juguler les effets dévastateurs de cette compétition.

On en est loin ! Paul Kantor nous dit que les villes n'ont pas d'autre choix que la croissance et de jouer le jeu de la compétition. Mark Kleinman nous a dit « nous sommes dans une winner takes all situation » ! Pour générer de l'emploi (et donc de la redistribution), il faut être n° 1. Les coalitions jouent à fond le jeu de la compétition. Elles ont un discours sur les équilibres sociaux internes à la métropole, mais elles n'ont pas de discours et de préoccupation pour ce que cette compétition génère en termes de déséquilibres dans les hiérarchies urbaines nationales. Ainsi, l'impact des stratégies londoniennes sur le rapport qu'entretient Londres avec le reste du pays n'a pas été abordé.

Et la crise dans tout ça ?

Enfin, la salle s'est fait l'écho des préoccupations quant aux effets de la crise sur les villes et les coalitions. Edmond Préteceille nous a notamment dit que l'évolution récente du capitalisme questionnait la possibilité même de coalitions public/privé. Au XIX^e et pendant une large partie du XX^e siècle, on avait un capitalisme *place bounded* dont les intérêts pouvaient converger avec ceux de l'État et des gouvernements urbains. Aujourd'hui, et la crise de la zone euro le montre de manière brutale, ce capital serait plutôt en guerre contre les institutions politiques afin d'élargir son espace de profitabilité. Cette guerre se traduirait davantage par une volonté de détruire des biens publics que par une volonté d'entrer dans des coalitions pour en construire. Donc, il est peut-être temps de réfléchir à des modèles économiques nouveaux, à de nouvelles manières de produire du service public et de l'espace urbain.

Pour Edmond Préteceille, la crise n'est pas conjoncturelle, elle marque l'entrée dans une nouvelle époque des rapports État/capital. Pour Mark Kleinman, cette crise est juste un moment banal dans les cycles économiques. Ces deux options montrent qu'il y a là un enjeu crucial qui déterminera largement le devenir des villes dans les prochaines années.



Le leadership territorial

Animé par Emmanuel Négrier, Directeur de recherche au CNRS-CEPEL (Centre d'études politiques de l'Europe latine) à Montpellier, l'atelier sur Le leadership territorial a réuni Alessandro Balducci, Directeur Adjoint de l'École Polytechnique de Milan et Professeur en planification urbaine, Jean-Philippe Leresche, Professeur de science politique à l'Institut d'Études Politiques et internationales et Directeur de l'Observatoire Science, Politique et Société à l'Université de Lausanne, Mariona Tomàs, Professeure en science politique à l'Université de Barcelone et Giovanni Ferrero, Professeur à l'École Polytechnique de Turin et à la tête du Département de régénération urbaine de la ville de Turin dont il a présenté le cas.

Mariona Tomàs

Professeur, Maître de conférences à la faculté de droit constitutionnel et de science politique à l'Université de Barcelone

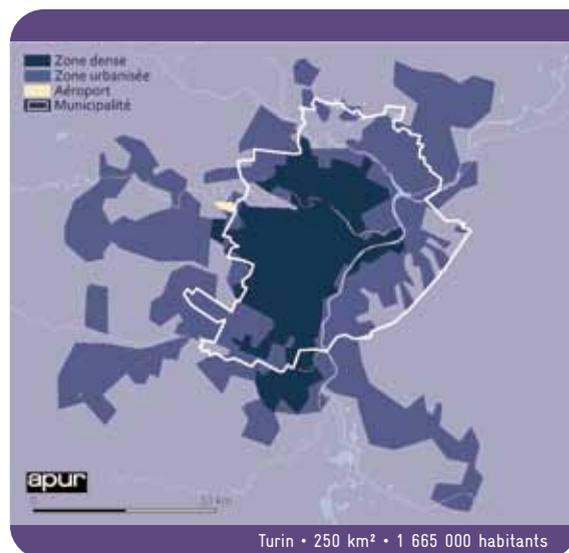
Cet atelier a été animé par Emmanuel Négrier, Directeur de recherche au CNRS en science politique, au Centre d'Études Politiques de l'Europe latine, Université de Montpellier. La séance était composée de trois présentations, que nous pouvons résumer brièvement. D'abord, Alessandro Balducci, Professeur en Aménagement du territoire de l'Université Polytechnique de Milan, a analysé le processus de construction d'un leadership métropolitain en Italie, en mettant l'accent sur le cadre institutionnel, les acteurs politiques et les instruments de coopération. Sa présentation a témoigné des obstacles pour réaffirmer ce leadership et en ce sens, elle a rejoint la deuxième présentation, celle de Giovanni Ferrero, Professeur en Aménagement du territoire de l'Institut Polytechnique de Turin et Directeur du département de régénération urbaine de la Ville de Turin. La présentation de Giovanni Ferrero a montré la géométrie variable du phénomène métropolitain et son inadéquation avec les cartes et dessins réalisés par l'administration publique, l'agglomération de Turin en étant un exemple paradigmatique. Dans ce contexte, les acteurs publics et privés ont essayé de trouver des formules alternatives pour créer une vision métropolitaine commune, telles que la planification stratégique, la création d'une conférence métropolitaine et d'une table ronde métropolitaine. Enfin, la présentation de Jean-Philippe Leresche, Professeur en science politique à l'Institut d'Études Politiques et Internationales et Directeur de l'Observatoire Science, Politique et Société à l'Université de Lausanne, a souligné l'importance du rôle de l'État dans la construction d'un leadership territorial. Son analyse des modèles de coopération universitaire montre en effet que, dans un contexte de compétition entre les territoires et de changements d'échelle de l'action publique, l'implication de l'État a des effets sur les capacités politiques à construire un leadership métropolitain.



Lors des exposés et du débat public, d'autres questions ont été soulevées. Nous les avons regroupées sous la forme des facteurs qui influencent la construction du leadership territorial. D'abord, la question de la fragmentation territoriale est transversale à toutes les métropoles. En effet, il n'y a pas une définition unanime du phénomène métropolitain, ce qui donne lieu à des politiques publiques axées sur des territoires différents qui ne correspondent pas avec l'agglomération fonctionnelle. Notamment, le cas turinois a montré que la planification territoriale se fait sur la base des conceptions anciennes de la métropolisation (les limites de la ville, la province, la région...). Dans ce contexte, l'émergence d'un leadership territorial est plus difficile. En deuxième lieu, la construction d'un leadership est sensible aux changements politiques. L'instabilité politique rend plus difficile la création des coalitions politiques à long terme, comme c'est le cas à Turin. En même temps, un changement politique peut donner lieu à l'émergence d'un nouveau leadership, comme le montre la situation récente à Milan. Théoriquement, la convergence politique des différents niveaux de gouvernement aiderait à renforcer un leadership

métropolitain. Cependant, souvent les tensions territoriales entre la ville et le gouvernement régional/central persistent au-delà des affinités politiques, comme c'était le cas à Barcelone entre 2003 et 2010. Pendant ce temps, il y a eu une convergence politique des échelles territoriales mais les demandes locales vers une reconnaissance institutionnelle du phénomène métropolitain n'ont pas été écoutées jusqu'à la fin du deuxième mandat, en 2010, donnant lieu à la création d'une nouvelle institution métropolitaine. Le troisième facteur influençant la construction du leadership territorial réside dans la volonté politique et la capacité de développer des projets collectifs. Le leadership se construit plus facilement sur la base des projets collectifs, comme les Jeux olympiques (exemples de Turin et Barcelone) ou les Expositions universelles (cas de Séville et Milan). Il s'agit d'une stratégie utile surtout pour les villes qui ne sont pas les capitales d'État, puisque ces événements leur permettent de rassembler toutes les administrations et de concentrer les fonds des divers niveaux de gouvernement. Également, la construction d'une pensée métropolitaine est plus facile si la ville-centre cède sa position dominante et si les autres villes dépassent leur conception localiste. En effet, souvent l'opposition ville-centre/banlieue a été un obstacle dans l'élaboration d'une vision partagée d'avenir. Un autre facteur concerne la légitimité et les ressources disponibles. Idéalement, la construction d'un leadership territorial devrait combiner les perspectives bottom-up et top-down. L'initiative locale devrait être accompagnée par des incitatifs et ressources (souvent d'origine régionale/étatique : les deux sont nécessaires et se rétroalimentent. Il n'y a pas une recette unique pour réussir à bâtir ce double processus. Les formules varient selon les cas : institutions formelles (France, Québec) ou instruments informels comme la planification stratégique (Turin, Barcelone). L'informel peut aider à une institutionnalisation postérieure, comme c'est le cas à Barcelone, où la création d'un gouvernement métropolitain en 2010 a été précédée d'un exercice de concertation volontaire (l'élaboration des plans stratégiques métropolitains). Le dernier facteur concerne le rôle de l'État.

Les différents exemples présentés dans l'atelier illustrent le fait que l'État continue à avoir un rôle déterminant dans la construction d'un leadership territorial. En effet, le rôle incitatif de l'État a des effets différenciés territorialement, soit par le biais des réformes territoriales, de l'emplacement d'infrastructures soit par la création des réseaux universitaires.



LA FABRIQUE DE LA MÉTROPOLE

Nathalie Roseau, Maître de conférences à l'École Nationale des Ponts et Chaussées avait en charge la thématique La Fabrique de la Métropole qui réunissait trois ateliers.

Nathalie Roseau

Directrice du Mastère Aménagement et Maîtrise d'Ouvrage Urbaine à l'École des Ponts,
Chercheur au Laboratoire techniques, territoires et sociétés

La question de la construction métropolitaine n'est pas nouvelle. Depuis plus de cent cinquante ans, toute une histoire de projets, de dispositifs et de réalisations a marqué le long processus de maturation historique de la métropole parisienne. Les épisodes se sont succédé, inaugurés par l'annexion en 1860 de tout ou partie des faubourgs de la capitale, à l'occasion de laquelle Eugène Haussmann agrandit Paris, augmentant sa population de près de trois cent cinquante mille habitants.

Cet acte fondateur sera suivi d'autres, qui tenteront à chaque fois de s'accorder à la mesure des enjeux métropolitains contemporains, tout en réinterrogeant dans le même temps les contours des acteurs et des structures susceptibles de les gouverner. Le déclassement en 1919 des fortifications parisiennes, construites près de quatre-vingts ans avant, ouvre le champ des possibles pour l'aménagement d'un grand territoire symbolique de fracture et de possible réunification de Paris avec ses banlieues. Puis l'entre-deux-guerres verra l'émergence d'entreprises d'envergure, comme la création de l'Office des Habitations à Bon Marché du département de la Seine. Le plan Prost, approuvé en 1939, inaugurera quant à lui une réflexion régionale et géographique, fondée sur les grandes structures paysagères et infrastructurelles du territoire francilien, alors pensées de concert.

L'épopée delouvrienne ensuite, expansionniste et modernisatrice, à laquelle feront écho les débats sur les villes parallèles initiés par Michel Ragon et Claude Parent, produit encore un changement d'échelle. La création des villes nouvelles, la réalisation de réseaux de transport rapides, le lancement de méga-opérations emblématiques (La Défense, Roissy, les Halles...) marqueront de façon durable l'émergence d'une métropole polycentrique et distendue. Avec la réforme administrative qui conduira en 1968 à la suppression et au découpage de l'ancien département de la Seine, déjà habité par six millions de personnes, des outils déterminants

de l'aménagement de la région parisienne verront le jour ou se réadapteront en profondeur : l'IAURIF, l'AFTRP, le Syndicat des Transports Parisiens, les Établissements Publics d'Aménagement, en sont quelques figures.

Puis c'est au tour du renouveau des banlieues d'apparaître comme l'un des enjeux majeurs du projet métropolitain ; Banlieues 89 remet à l'ordre du jour de l'agenda urbain, cette ville du déjà-là, ses enjeux et ses potentiels, ses identités et ses futurs possibles, tandis que la planification régionale est relancée, concentrant ses efforts sur de nouveaux défis, au rang desquels figurera le renouvellement urbain des vastes sites de désindustrialisation de l'agglomération parisienne, ces joyaux de la couronne comme les désignera un numéro des Cahiers de l'IAURIF.

Moment d'accélération et de foisonnement, l'épisode que nous sommes en train de vivre s'inscrit dans cette épaisseur spatiale et historique. C'est en ce sens que nous comprenons le terme de fabrique, comme un processus collectif ininterrompu qui, dans un contexte de plus en plus marqué par l'incertitude et la complexité, capte les mutations et saisit les opportunités, innove et expérimente, invente les outils et éprouve les savoir-faire, pour se construire sur le temps long.

Habiter la métropole

Notre environnement est métropolitain. Mais que signifie habiter la métropole ? Dans une lettre au Maire de la commune voisine qu'il avait publiée en 2008 dans un dossier de la revue Urbanisme consacré à la gouvernance, François Ascher, l'auteur de Metapolis, se mettait dans la peau d'un habitant d'une ville de banlieue qui relatait les déboires quotidiens des membres de sa famille, habitant et traversant quotidiennement les échelles entrecroisées de la cité hypermoderne, sans que les préoccupations soulevées par cette appartenance mul-

tiple à la métropole ne trouvent d'écho auprès des représentations locales. Avec clarté et humour, le récit posait alors la question : quel sens le système représentatif actuel a-t-il du point de vue de la démocratie métropolitaine ?

Cette question de la représentation soulève celle de la citoyenneté métropolitaine, et en particulier celle de l'accessibilité à l'ensemble des ressources de la métropole, ses bassins d'emploi, ses équipements phares ou plus ordinaires, ses aménités exceptionnelles ou plus quotidiennes, qui doivent s'ancrer dans un espace perméable et accessible à tous, en dépit des logiques d'éclatement et de spécialisation, caractéristiques des développements urbains contemporains. La fluidité de l'espace métropolitain constitue un enjeu de taille si l'on souhaite éviter que des territoires entiers ne soient des laissés-pour-compte de la métropole. Plus encore, habiter la métropole, ce n'est pas seulement avoir la possibilité d'accéder physiquement et à moindre coût à ses lieux et à ses ressources, mais c'est aussi développer la capacité de s'épanouir et de se réaliser dans un milieu qui permette à la fois l'ouverture la plus large possible et l'ancrage le plus profond.

Dès lors, pour agir sur les fractures de la métropolisation comme pour en saisir les potentiels, il est nécessaire de comprendre le sens des mutations spatiales en observant les grandes tendances comme les signaux faibles. Car la métropole n'est pas un ensemble cohérent, articulé autour de figures claires et précises ; sa réalité territoriale est en mouvement permanent, fruit des pratiques sociales, produit de dynamiques d'échelles et de temporalités multiples. Cette question est d'autant plus cruciale que les formes des métropoles sont diverses et superposées, toujours en mouvement, qu'elles défient les catégories usuelles de figuration, et qu'elles se reconfigurent plus vite que les contours des institutions censées les gouverner.

À l'heure où se poursuivent les débats sur le polycentrisme métropolitain, où l'avenir urbain se pense en termes de dualité centre/périphérie ou urbain/suburbain, se déploient des mégarégions, au sein desquelles les centres perdent parfois leur rôle structurant – voire rétrécissent ou se décomposent – et les suburbias s'organisent par elles-mêmes. Trop souvent polarisée autour de lieux marquants et de réseaux dits structurants, la question des formes de la métropole ne peut désormais plus se penser sans comprendre et projeter comme ville en soi la

ville suburbaine, mosaïque composite, qui lui est consubstantielle. Invisible pour beaucoup, cette entre-ville est pourtant stratégique pour l'avenir métropolitain et sa durabilité, comme en témoignent les travaux fondateurs de Thomas Sieverts sur la Zwischenstadt, ou ceux de Bernardo Secchi et Paola Vigano sur la Città Diffusa.

Désormais, la grande couronne francilienne, pour une bonne part suburbaine, représente près de la moitié de la population de la région parisienne. Mais la métropole révèle d'autres contrastes spatiaux dont il s'agit de comprendre les moteurs et les dynamiques. Elle se trouve également confrontée à de fortes injustices spatiales, entre des territoires bénéficiant d'une forte attractivité, dotés d'aménités de qualité, de services publics performants et de dessertes efficaces, et des territoires de relégation souffrant d'un environnement dégradé, d'un déclassement social et d'un fort enclavement.

Les efforts de rénovation urbaine ont été importants ; des politiques ciblées de péréquation, de mutualisation et de redistribution tentent de résorber les disparités les plus criantes. Pour autant, ces dispositifs suffisent-ils à faire métropole ? Les déséquilibres inhérents ne sont pas du seul fait des territoires mais aussi et surtout de dynamiques plus globales qui suscitent des effets corrélés de polarisation et de dispersion, d'aspiration et de dépression. Faire métropole, c'est donc prendre acte des fortes interdépendances de cet ensemble, dans une relation non plus de hiérarchie ou de solidarité mais d'intérêt mutuel entre les différents territoires qui la composent, dans une relation qui rompt les logiques souvent unilatérales que nouent entre eux espace servi et espace servant, pôle et frange, centre et périphérie. Dans cette perspective, la justice spatiale et l'équité territoriale supposent d'inventer les instruments ad hoc de la cohésion métropolitaine.

Projeter la métropole

La question de l'habiter pose en retour celle du projeter. Que signifie l'acte d'aménager la métropole lorsque la condition de l'habiter métropolitain suppose de traverser simultanément plusieurs échelles et lieux, de passer du local au global sans discontinuité, de rechercher l'équilibre entre la lenteur et la rapidité, sans pour autant sacrifier l'une ou l'autre, de souhaiter s'inscrire à la fois dans la proximité du lieu et l'anonymat de la grande ville ?

Faire monter le local, faire descendre le métropo-

litain : les démarches de planification et de projet doivent sans aucun doute accorder une place stratégique à cette dimension du local métropolitain, en produisant un récit qui permette de resynchroniser les fragments divisés de la métropole, ses échelles contrastées et toutes indispensables, ses lieux multiples et toujours singuliers, et de travailler sur les frottements entre l'espace des flux et l'espace des lieux pour reprendre les termes employés par Manuel Castells dans son ouvrage *La Société en réseaux*.

Dans ce contexte, les grands programmes – événements, infrastructures, rénovations –, rares et donc essentiels, sont des lieux de cristallisation possibles, à partir desquels peut se reconstruire une planification qui agisse sur la stratégie comme le projet, la vision comme la commande, la conception comme la réalisation. Les récits des refondations urbaines, enclenchées à partir d'événements mobilisateurs, tels que l'arrivée d'un TGV (Euralille), l'organisation d'une grande exposition (Turin, Lisbonne) ou la création d'un Flagship annonciateur d'un nouveau (le tout nouveau MAS à Anvers), inversent en quelque sorte le processus de planification en remobilisant les acteurs autour d'un projet commun qui transcende les partitions territoriales et les ruptures d'échelles, pour redonner leur place aux différentes composantes de l'habiter.

À ce titre, le Grand Paris Express, sorte de super-métro élargi à la métropole parisienne, peut-il aider à réenclencher un scénario métropolitain ? Et à quelles conditions peut-il mobiliser toutes les parties prenantes de la cité, pour aider à reconstruire un récit qui repense l'articulation des lieux et des liens, du suburbain et de l'urbain, de la fluidité et de la localité ? Ce projet qui mobilise toutes les attentions fait partie du contexte dans lequel s'engage à nouveau la refonte du Schéma Directeur de la Région Île-de-France. Mais ce n'est pas le seul élément et les questions inhérentes aux contours que doit revêtir cet instrument, aux processus d'élaboration et de mise en œuvre qu'il suppose, ne manqueront pas de se poser, en parallèle et de manière croisée avec les divers projets qui alimenteront son propos. De même que l'usage de la métropole nous conduit à vivre en permanence ce télescope et cet entrecroisement de multiples possibles, les instruments du planning et du design devront parvenir à intégrer pleinement cette dimension multiscalaire de la métropole et ne pourront le faire qu'en dialoguant très étroitement entre eux.

Gouverner la métropole

Cette nouvelle donne de la planification stratégique et du projet métropolitain doit également s'accorder avec la montée en puissance de nouveaux acteurs de l'aménagement, dont beaucoup ne s'inscrivent pas dans le cercle habituel des institutions et de leurs représentations démocratiques. Opérateurs de transport, opérateurs immobiliers et fonciers, entreprises de services : des acteurs essentiels ont émergé sur la scène métropolitaine. Ils détiennent même un rôle de plus en plus important compte tenu de l'érosion des finances publiques et de la recherche de nouvelles formes de coproduction public/privé qui peuvent parfois conduire à la concession complète de macrofragments infrastructuraux et urbains, ou d'équipements à forte emprise territoriale comme des hôpitaux ou des universités.

Certes, la métropole parisienne a une longue tradition de partenariat entre la puissance publique et les opérateurs, privés ou publics, qui a permis la conception, la réalisation et l'exploitation des réseaux techniques, la maîtrise des fonciers stratégiques et la construction de grands programmes immobiliers. Toutefois, ces formes de gouvernance hétérogène à plusieurs ne peuvent se développer au détriment du rôle essentiel que doit avoir la puissance publique comme régulateur, stimulateur et décideur, à l'heure où par ailleurs s'affirme une revendication démocratique croissante dans les actes de refondation urbaine.

Un détour par la ville asiatique et nord-américaine peut s'avérer utile pour comprendre ce qu'est et ce que produit la ville privée, les formes qu'elle prend étant chaque fois singulières. Cherté du foncier, monopole de quelques opérateurs très puissants sur la fabrique urbaine, entraînant un renchérissement des prix et l'exclusion des classes pauvres et moyennes du marché du logement décent : les excès de la ville privée peuvent être réels. Dans une perspective plus optimiste, on peut aussi observer que des partenariats étroits publics/privés peuvent produire des politiques très intégrées articulant transport et multimodalité, foncier et fiscalité, planning et design, et faire leurs preuves en matière de déploiement efficace d'une offre publique couvrant l'ensemble de l'espace métropolitain.

Une autre question soulevée est celle du glissement de la ville privée vers la ville privatisée, voire même financiarisée. L'émergence de grands complexes urbains très intégrateurs, et ce faisant sujets aux

risques d'introversion et de surenchérissement des valeurs immobilières, pourrait contrarier le dessein d'une ville ouverte à tous. Le rôle de la puissance publique comme garante de l'intérêt général et d'une ville négociée est ici encore décisif.

Féconder le local métropolitain

Nous le savons, les visions en quête d'unité ne peuvent sacrifier la constellation d'identités urbaines qui forme l'essence même de la métropole. Mais, de même que l'aménagement de la métropole ne peut s'affranchir de penser la cohésion urbaine, l'addition, même coordonnée et concertée, de démarches locales ne peut suffire à répondre aux enjeux métropolitains marqués par les télescopages d'échelles, les effets d'hyperintensification et de marginalisation, les spirales d'attraction et de relégation. Cette dialectique métropolitaine doit nous inviter sans cesse à penser conjointement le développement et l'équité, la stratégie et le projet, le tout et les parties, les initiatives spontanées et la partition d'ensemble. La maîtrise de cette dialectique exige que s'élaborent les modalités selon lesquelles peuvent se féconder le local et le métropolitain, en puisant dans toutes les ressources, géographiques, paysagères, économiques, culturelles, de l'épaisseur de leur histoire commune.

Dans cette perspective, l'axe dédié à La Fabrique de la Métropole a choisi d'explorer trois questions qui ont fait l'objet de contributions et de débats lors des ateliers qui lui ont été consacrés. Comment garantir l'équité territoriale en métropole ? À l'heure des reconfigurations d'échelles et de temporalités, quels sont les contours possibles du planning et du design urbain ? Quels cadres susciter pour une coproduction de la ville négociée ?

Les textes qui suivent retracent les controverses, les pérégrinations et les pistes qu'ont empruntées les débats stimulants pour investir ces questions. Pour y répondre, les trajectoires, à chaque fois singulières et toujours en construction, d'un certain nombre de métropoles du monde ont été explorées. Ces déplacements sur d'autres terrains ont permis le décentrement et la reformulation des questions, l'introspection de dispositifs spécifiques, dont avant tout il s'agissait de comprendre les fondements et les effets. Le *Learning from* est un processus en soi qui est essentiel pour consolider la construction métropolitaine.

Métropole et Équité Territoriale

Animé par Sandra Moatti, Rédactrice en chef Adjointe du magazine Alternatives Économiques, l'atelier Métropole et Équité Territoriale a réuni Barrie Needham, Professeur à l'Université de Nijmegen, aux Pays-Bas, qui a présenté le cas de la Randstad, Edward W. Soja, Professeur de l'université UCLA de Los Angeles, qui est intervenu sur les mutations de la métropole, et Géraldine Pflieger, Enseignante et Chercheur à Genève, qui a présenté le cas des fonds d'infrastructures en Suisse. Ces trois interventions étaient très différentes, dans leurs approches et leurs objets, mais elles ont d'autant mieux dialogué entre elles qu'elles partageaient un postulat commun : il existe un lien fort entre la dimension d'équité et de justice et la dimension territoriale.

Isabelle Baraud-Serfaty

Consultante en économie urbaine (Ibicity)

Définir l'équité territoriale

Les débats ont d'abord porté sur la manière de définir l'équité territoriale. Pour Barrie Needham, il s'agirait d'abord de rendre égal pour tous l'accès aux services et à l'emploi. Le terme accès est ici employé au sens de l'accès physique. Faisant le constat que les populations aisées choisissent de s'implanter là où l'accès et la qualité des facilités (commerces, emplois, écoles, loisirs...) sont bons, il préconise des politiques encourageant une mixité sociale plus diffuse, qui permettraient alors un fort degré d'équité territoriale. Tel est le cas de la Randstad, conurbation de 7 millions d'habitants dont quatre villes, Rotterdam, Amsterdam, La Haye et Utrecht, forment les agglomérations structurantes.

Géraldine Pflieger a apporté un contrepoint à ce propos. Les fonds d'infrastructures qu'elle analyse aspirent à favoriser l'intégration des projets de transport à des politiques d'urbanisme globales, et vice versa. Ces fonds ne financent des projets de transports en commun que si ces projets prévoient une densification autour des gares. Ils ont l'intérêt de favoriser la production de développements urbains à très haut niveau de desserte ; cependant, et ce malgré une volonté affichée de favoriser la mixité sociale, ils peuvent contribuer aux phénomènes de gentrification, dus au renouvellement et au renchérissement des valeurs foncières autour de ces corridors bien desservis.

Edward Soja a, lui, davantage caractérisé ce qu'est l'iniquité territoriale : fragmentation sociale, fossé numérique, concentration des richesses détenues par 1 % de la population. Surtout, il a insisté sur les dimensions concrètes de cette iniquité : les temps de transport de plus de deux heures dans chaque



sens se traduisent par des divorces, des suicides, de la maltraitance d'enfants ; les conflits entre populations nationales et immigrées s'accroissent, et l'instabilité sociale menace. Edward Soja a alerté sur l'urgence de penser ces questions.

Favoriser l'équité territoriale : formes, gouvernance et instruments

Au-delà des différences d'approche, les trois interventions ont fait apparaître l'importance de l'articulation des politiques économiques (notamment la localisation des emplois) et des politiques urbaines (notamment la localisation des logements). Les débats ont ensuite porté sur la manière de permettre cette articulation et de favoriser l'équité territoriale. Trois dimensions-clés ont été mises en évidence par les intervenants.

Le premier élément décisif est la forme de la métropole. Pour Barrie Needham, un élément-clé du succès de la Randstad, c'est sa forme polycentrique, avec de multiples pôles urbains très bien connectés entre eux. Toutefois, la situation de la Randstad est

très spécifique dans la mesure où il s'agit là d'une donnée historique et géographique qui conduit à une métropole quadripolaire, dont le centre n'est pas urbanisé. Pour Edward Soja, ce polycentrisme est essentiel, mais il l'analyse plutôt comme une caractéristique du nouveau fait métropolitain, ou plutôt postmétropolitain. Selon lui, le concept de métropole est dépassé ; la nouvelle réalité urbaine s'incarne dans les villes-régions (city-regions) qui ne s'organisent plus autour d'un unique pôle central, mais de plusieurs pôles, à la fois autonomes et interdépendants. Elles correspondent à la très grande échelle. La réalité urbaine de Tokyo correspond à un ensemble Tokyo-Yokohama qui fait près de 40 millions d'habitants, celle de São Paulo est incarnée par neuf downtowns consolidant avec ses territoires suburbains un ensemble de près de 30 millions d'habitants.

Autre caractéristique majeure, les villes-régions se remplissent de l'intérieur, sans s'étaler davantage. Déjà, Los Angeles serait la mégalopole la plus dense des États-Unis – même si, comme le remarque Géraldine Pflieger, une forte densité mégalopolitaine n'est pas nécessairement synonyme de qualité de vie. Surtout, l'émergence de ces villes-régions marque la fin d'une hiérarchie urbaine au sein de laquelle banlieues et suburbias étaient fortement dépendantes des centres urbains. Désormais, la ville est partout avec des formes très différentes. De telles évolutions supposent de faire émerger un nouveau vocabulaire et de penser différemment les mutations et, par voie de conséquence, les politiques urbaines.

Le deuxième élément décisif pour favoriser l'équité territoriale, c'est la question de la gouvernance. Barrie Needham observe que la métropole polycentrique qu'est la Randstad n'a pas de pouvoir central ; toutefois, ceci ne lui paraît pas gênant dans la mesure où il existe d'abord une forte volonté de coopération entre les communes, dont les pouvoirs, les compétences et les périmètres sont importants. Les finances locales y sont par ailleurs relativement centralisées (les budgets communaux sont fondés sur des transferts et dotations d'État, ces dernières étant conditionnées à des politiques). L'efficacité de cette coopération métropolitaine volontaire est toutefois à mettre à l'actif de la culture hollandaise du consensus pragmatique. Pour Edward Soja, la forme polycentrique des nouvelles postmétropoles nécessite la mise en place d'un pouvoir central, incarné dans une autorité régionale qui pourrait prendre des formes flexibles, éventuellement dif-

férenciées selon les sujets (transports, environnement...).

Cette forme flexible de gouvernance métropolitaine peut s'exercer via les instruments. Il peut s'agir d'instruments portant sur le foncier. Il peut également s'agir d'une collaboration par projet, qui permette de compenser l'absence d'intercommunalité. Dans tous les cas, il est nécessaire de penser des instruments innovants, qui permettent en particulier le partage de la création de valeur (cf. les Social benefits agreements) ou de fonds d'investissement mis en place au niveau métropolitain. Surtout, il s'agit de leur assigner des objectifs d'intérêt général qui leur garantiront d'être au service de l'équité territoriale. Autrement dit, la justice spatiale est bien un défi majeur des politiques métropolitaines.



Planning, Échelles et Temporalités

*Animé par Nathalie Roseau, Maître de conférences et Chercheure à l'École des Ponts, l'atelier **Planning, Échelles et Temporalités** a réuni Louis Albrechts, Professeur à l'Université Catholique de Louvain, qui a présenté le cas du Flemish Diamond, Patsy Healey, Professeure à l'Université de Newcastle, qui a abordé quelques questions-clés des stratégies métropolitaines spatialisées, et Wolfgang Christ, Professeur à l'Université de Weimar, qui a présenté le cas d'opérations d'aménagement à dimension métropolitaine.*

Daniel Béhar

Géographe, Professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, Enseignant à l'École Nationale des Ponts et Chaussées et Directeur de la coopérative ACADIE

À l'origine de la réflexion collective était mis en avant le constat d'une déstabilisation – dans le contexte métropolitain – du modèle d'emboîtement spécialisé et séquencé des instruments de l'intervention urbaine, de la planification globale et de long terme, au projet urbain local. À l'issue de cet atelier émerge l'hypothèse d'un triple processus de transformation.

La permanence de la planification : le récit à grande échelle

En premier lieu, on assisterait à une forme de permanence, non pas de la planification en tant que telle et de son rôle affiché – la production de la règle – mais de sa fonction implicite et effective : la fabrication d'un récit de la grande échelle. C'est ce que vise à produire la métaphore du Flemish Diamond, présentée par Louis Albrechts : donner à voir, tant au-dedans qu'au-dehors, la ville-réseau (city-network) formée par Anvers, Bruxelles, Gand, qui, ainsi constituée, accéderait au statut compétitif des métropoles polycentriques telles que la Randstad ou la Ruhr par exemple. Comme le souligne Wolfgang Christ, plus que d'un grand plan, les territoires métropolitains ont besoin d'une vision stratégique de la grande échelle et du long terme qui favorise les synergies et permette aux diverses initiatives locales de jouer leur partition.

Cette fonction de production d'une représentation d'ordre géopolitique au travers de la planification se retrouve de façon constante dans le cas francilien, sous différentes formes. Lors des Trente Glorieuses, et sous l'égide de Paul Delouvrier, les représentations fondées notamment sur les notions de polycentrisme et de rééquilibrage à l'Est ont organisé tant un système d'acteurs (État + banlieue rouge) qu'un dispositif d'actions (villes nou-



velles). Aujourd'hui le projet du Grand Paris tel qu'il est conduit par l'État propose une nouvelle lecture avec l'ouverture maritime jusqu'au Havre, la rocade du réseau de transport et les clusters spécialisés, dont la puissance évocatrice paraît en mesure de susciter de nouveaux dispositifs de gouvernance.

La convergence planification/projet : infrastructures, mégaprojets et géographie physique

La seconde mutation tiendrait à la convergence entre la planification et le projet autour de trois registres. En premier lieu, et de façon apparemment paradoxale, alors que la métropolisation signifie complexification des enjeux liés aux déplacements et aux mobilités, la question a priori plus matérielle des infrastructures de transport prend, dans tous les cas étudiés, une importance considérable à la fois comme support de la planification d'ensemble et comme levier pour les projets urbains locaux. La focalisation des enjeux d'aménagement autour du réseau du Grand Paris Express est à cet égard exemplaire. Dans cette cristallisation des ef-

forts autour de projets phares d'infrastructures se lit le désir d'agir sur les rares leviers structurants de l'urbanisme volontaire. C'est ainsi que l'entreprise de rénovation et d'agrandissement de la gare centrale d'Anvers a constitué l'un des projets stratégiques de la refonte métropolitaine.

Seconde constatation, la métropolisation aurait pour corollaire une dilatation des projets urbains. Parce que la métropole serait en quelque sorte la ville en plus grand, il faudrait, d'Anvers (le MAS et le renouvellement d'Het Eijlandje) au Grand Paris y intervenir autour de mégaprojets, à forte visibilité. Le projet local tend alors à rejoindre l'exercice de planification en prenant la forme d'un master plan.

Enfin, cette attirance métropolitaine pour la grande échelle induit, entre planification et projet, la mise en avant de la géographie physique. Que l'on évoque le Parc régional Rhin Main (situé dans la région métropolitaine de Francfort), l'IBA d'Emscher Park, la vallée de la Seine de Paris au Havre ou la géographie amplifiée du projet de Saclay, c'est très souvent le paysage et le système des espaces ouverts qui structurent une forme de planification d'ensemble des interventions sur le long terme et organisent les différents projets locaux.

Le décalage de la planification et du projet : la stratégie interterritoriale

La dernière transformation des instruments de l'intervention urbaine en situation métropolitaine, évoquée lors de l'atelier, fait écho à une interrogation de Patsy Healey : pourquoi a-t-on besoin d'une stratégie métropolitaine spatialisée ? Autrement dit, il n'y aurait pas de nécessité absolue de planification. On observerait davantage la mise en place de coalitions d'acteurs, selon des configurations spatiales situées, à partir de problèmes stratégiques, singuliers et sélectionnés. C'est parmi bien d'autres, le cas de l'Entente du Nord Métropolitain en Île-de-France. La mise en service à venir d'une nouvelle infrastructure de transport, la Tangentielle Nord, suscite la convergence des intercommunalités riveraines et définit un espace territorial de travail en commun et de positionnement métropolitain.

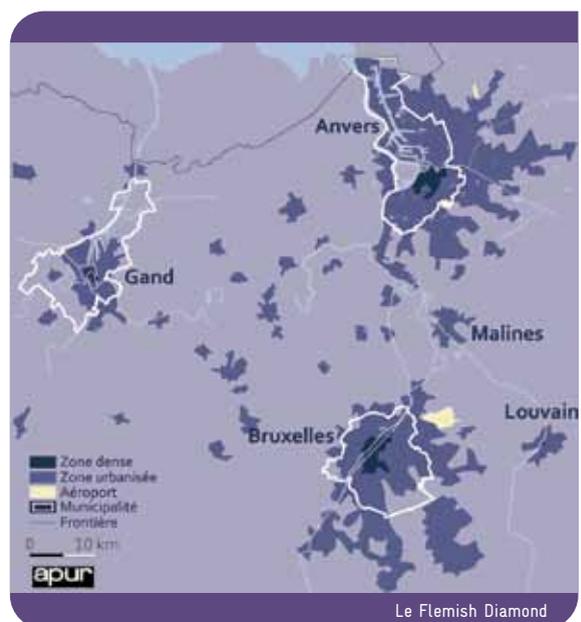
Les dispositifs d'intervention qui se mettent ainsi en place semblent s'affranchir des modes de faire, tant de la planification que du projet. À la différence de la planification, il s'agit moins de dire

la règle en matière d'aménagement urbain que de s'accorder sur des règles du jeu partagées dont chacun aura la responsabilité de la mise en œuvre. Et simultanément l'enjeu n'est pas de constituer un grand projet d'envergure métropolitaine mais plutôt de structurer des dispositifs de transactions entre les projets urbains et leurs maîtrise d'ouvrage. Entre planification et projet, on assisterait ainsi à l'émergence de dispositifs stratégiques interterritoriaux.

L'exigence métropolitaine : la combinaison des instruments de l'intervention urbaine ?

Devant la complexité des situations métropolitaines, les commentaires mettent généralement en avant l'épuisement des instruments de régulation globale et de long terme, et en particulier du planning au profit d'une hégémonie de la logique de projet. À l'issue de cet atelier, une autre lecture est envisageable : elle suggère que les fonctions et formes du planning se renouvellent selon trois dynamiques combinées :

- le maintien et l'actualisation de la fonction de fabrication du récit à grande échelle ;
- l'hybridation avec le projet, adossée à la programmation des grandes infrastructures et à la valorisation de la géographie physique ;
- l'émergence de dispositifs stratégiques interterritoriaux.



Opérateurs et Puissance Publique

Animé par **Vincent Renard**, Directeur de recherche CNRS à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, l'atelier **Opérateurs et Puissance Publique** a réuni **Roger Chan**, Professeur à l'Université de Hong Kong, qui a présenté le cas de Hong Kong, **Robert Cervero**, Professeur à l'UCLA de Berkeley, qui a évoqué diverses formes de politiques intégrées de transport, **Natacha Aveline-Dubach**, Directrice de recherche CNRS au Centre de Recherche sur la Chine Contemporaine, qui a interrogé la question de la privatisation des villes à la lumière des expériences de Tokyo et de Hong Kong, et **Nathalie Tessier**, Directrice à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a apporté un témoignage sur la prise en compte du projet du Grand Paris dans les stratégies des opérateurs en Île-de-France.

Vincent Fouchier

Directeur Général Adjoint de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Île-de-France,
Président du groupe urbain de l'OCDE

Le transport comme intégrateur urbain

Le cas de Hong Kong a occupé une place prépondérante dans les débats. L'articulation entre transport et urbanisme a été un thème central des échanges, avec en toile de fond la question aiguë du mode de financement des infrastructures de transport, cruciale en période de crise financière et économique, où les fonds publics se raréfient.

Hong Kong est un territoire très compact, fortement structuré autour des transports en commun, et qui utilise peu de transports lourds. La majorité des opérateurs sont de type R + P (Rail + Property), c'est-à-dire des opérateurs construisant à la fois les infrastructures de transport et l'environnement qu'elles traversent. Hong Kong compte une quarantaine d'opérations de ce type autour de stations. La relation entre ordres publics et privés y est très étroite, avec par exemple des bonus liés à la densité des projets : le promoteur bénéficie d'un bonus de constructibilité sous réserve de répondre à des exigences liées aux espaces publics, aux passages piétonniers ou autres. Il s'agit d'un système très intégré puisque l'on y fait du logement, mais également des commerces, y compris avec des dessertes directes vers le nouvel aéroport (facilité par le check in *in town*).

La MTRC (l'opérateur de transport de la ville) est privée (cotée en Bourse), mais extrêmement guidée par la puissance publique. Le foncier est totalement sous maîtrise publique, et les autorités en gèrent la rareté, cédant de petites portions de terrain à des prix exorbitants. La MTRC profite donc de la décision de la puissance publique en matière de foncier, bénéficiant notamment de nouveaux

droits à construire sur des terrains qu'elle poldérise elle-même, mais aussi de la hausse de foncier générée par les infrastructures construites, qu'elle capte en retour.



D'autres situations ont été évoquées dans l'atelier. Munich, par exemple, présente une toile de réseaux très intégrée, ses gares constituant de véritables hubs. Le cas du street car à Portland a aussi été présenté : financé sans argent fédéral, ce réseau de tramway a été accompagné par une restructuration urbaine significative, générant des plus-values contribuant au financement du projet d'ensemble. L'histoire de Portland rappelle aussi d'autres formes de relations public/privé, avec le système des coins de rues : la trame viaire de Portland, lors de la fondation de la ville, a été conçue de manière assez étroite par les fondateurs (privés !), pour offrir davantage de coins de rues. Ceux-ci se vendaient mieux et enrichissaient donc les fondateurs, en même temps qu'ils apportaient l'animation nécessaire à la vie urbaine.

Tokyo laisse également une grande place aux opérateurs dans l'élaboration des règles pour le développement urbain. La diversification des activités des opérateurs ferroviaires favorise la production de gares comme hauts lieux de confluence ; de même, le continuum de gestion entre le foncier et l'exploitation des gares et infrastructures se traduit par un continuum spatial d'une grande fluidité. Toutefois, si l'on assiste à une certaine créativité, on observe aussi un morcellement du développement urbain.

La privatisation-intégration au risque de l'éviction ?

Certaines opérations ont un design très soigné, mais n'est-ce pas parce qu'elles sont chères et s'adressent à des populations aisées ? On observe également une situation de monopole de grandes entreprises ou conglomérats intégrés dans certaines métropoles, au sein desquelles commerce, service, téléphone, Internet sont totalement sous contrôle de l'opérateur. C'est finalement le mode de vie des citoyens qui peut se trouver ainsi sous contrôle, d'où la crainte de la domination du secteur privé et de la perte de maîtrise publique. Par ailleurs, la hausse massive du foncier contribuant à expulser les populations pauvres des quartiers réaménagés, cette situation de monopole induit des phénomènes de ségrégation. Sur un autre plan, lorsque les développeurs ne paient pas le coût global de leurs opérations (cf. exemple évoqué sur les lotissements aux États-Unis), un parallèle avec le sauvetage récent du système bancaire peut être fait : privatisation des bénéfices et socialisation des risques et déficits !

Une question est apparue tardivement dans l'atelier : comment se fait la concertation avec la population lorsque l'urbanisme est négocié directement entre le privé et le public ? La pratique de l'urbanisme consensuel au Japon a été citée comme réponse potentielle à cet enjeu. Cette question renvoie aussi à la représentation souvent faible du monde économique dans le processus de décision publique, ainsi qu'au besoin de plus en plus ressenti de l'expertise privée pour éclairer les choix publics.

Le dialogue entre les sphères publiques et privées est sollicité de manière accrue et sous diverses formes. A été citée l'expérience récente des dix présidents de chambres de commerce des grandes

métropoles européennes appelant de leurs vœux un cadre clair et une stratégie légitimée pour le long terme, portée par des institutions fortes. Leur objectif est légitime : sécuriser les investissements privés, en même temps que les investissements publics. Un autre exemple est dans les esprits, avec la création récente d'équipes du Grand Paris dans de grandes entreprises privées ou parapubliques : EDF, La Poste, Bouygues, Veolia, la Caisse des Dépôts... montrant que ces grands groupes souhaitent coordonner leurs actions en lien avec les dynamiques en émergence et contribuer aux choix politiques en cours.

On en vient alors nécessairement aux systèmes de gouvernance à même d'intégrer la montée de ces acteurs. Ces dernières années ont vu se complexifier le processus décisionnel en Île-de-France, par exemple autour des questions de planification (Shéma Directeur, Grand Paris Express...) et avec l'apparition de nouveaux acteurs (Paris Métropole, Atelier International du Grand Paris, Société du Grand Paris...). En outre, l'interterritorialité est de mise (en Île-de-France comme ailleurs), avec la multiplication des démarches souples : financements croisés, contractualisation, ententes ou coopérations métropolitaines, appels à projets,



labellisations, etc. Toutefois, le régime de l'informel peut interpeler : car qui arbitre, qui garantit la cohérence et les équilibres, décide et priorise... et quelle transparence pour les citoyens ? Un système plus formalisé, privilégiant élection, fiscalité, concertation et compétences n'est-il pas plus efficace pour le bon usage du denier public ?

LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE ENTRE POLITIQUE

Tommaso Vitale, Associate Professor à l'Institut d'Études Politiques de Paris était en charge de la thématique Cultures et changement métropolitain qui a réuni trois ateliers.

Tommaso Vitale

Associate Professor de sociologie à Sciences Po, où il est Directeur scientifique du master biannuel Governing the Large Metropolis. Membre du Centre d'études européennes (CEE)

Dans quel genre de société veut-on vivre ? C'est cela, au fond, la question qui réside au cœur de la réflexion sur la construction métropolitaine.

S'il y a une chose que les études urbaines ont bien montrée, c'est que la montée des inégalités nuit aux métropoles et à leur développement (Van Ham et al., 2012). La question sociale et l'hétérogénéité culturelle ne sont pas des préoccupations sectorielles. Elles se situent au cœur de la construction métropolitaine depuis toujours (Pickvance, Préteceille, 1991), et aujourd'hui en particulier en raison de l'énorme crise économique que nous affrontons.

Patrick Le Galès (2011) nous le rappelle avec une grande clarté : *Un cycle d'austérité budgétaire est en cours, piloté étroitement par les États, dont on ne connaît pas la durée. Les capacités d'innovation et d'extraction de ressources financières pour les projets métropolitains sont plus limitées, spécialement dans un contexte comme celui de Paris où la redistribution de revenus vers les autres villes et régions demeure massive. Les marges de manœuvre, donc, se sont réduites. Le chômage non résorbé pendant les années 2000 dans de nombreux pays (sauf en partie en Grande-Bretagne jusqu'à la crise) s'est combiné avec la précarisation du marché du travail et le nombre toujours croissant d'emplois à temps partiel, intérimaires, à durée déterminée, au nom de la flexibilité du marché de l'emploi. Partout, les questions de pauvreté, de personnes sans abri, sans papiers, sans emploi, constituent un élément structurant des métropoles. La crise de 2008, qui n'est pas terminée, a entraîné son lot dramatique de déclin d'activité, de faillites, de taux massifs de chômage et de dégradation des conditions d'emploi* (ibidem). La question sociale et les inégalités croissantes créent des pressions très fortes dans les métropoles et sur les projets de construction métropolitaine.

Les questions de fond apparaissent : quel genre de métropole veut-on construire ? Allons-nous en direction d'une société éclatée, avec de fortes inégalités, des ségrégations et discriminations frappantes, produites dans un contexte très conflictuel, ou en

direction d'une société métropolitaine qui valorisera la solidarité et la reconnaissance mutuelle (Préteceille, 2006) ?

La recherche sur les émeutes et les conflits urbains montre la faillite du projet métropolitain dans plusieurs pays. Les analyses montrent le poids de la discrimination, de la ségrégation intense et l'absence de politiques (Lagrange, Oberti, 2006 ; Jobard, 2009). *Dans les quartiers en révolte on trouve un bas niveau de qualité des écoles, un sentiment de solitude des enseignants et des instituteurs, une pénurie de services sociaux et de transports publics, la discrimination de jeunes issus de l'immigration, une violence policière, une recrudescence des trafics illégaux, du chômage, des marchés informels : des quartiers entiers qui ne sont pas vraiment gouvernés par les institutions démocratiques.* (Le Galès, 2011).

C'est dans ce cadre que la dynamique sociale des métropoles dépend de plus en plus des stratégies des catégories supérieures, qui peuvent se mettre à l'écart avec un renforcement de l'entre-soi via des formes de sécession urbaine, ou bien jouer un jeu plus compliqué de proximité avec des groupes sociaux défavorisés (Oberti, Préteceille, 2007 ; Andreotti, Le Galès, 2010).

L'hétérogénéité culturelle et sociale est un élément très présent dans les agendas de gouvernance des grandes villes contemporaines. Il s'agit, en fait, de l'un des axes autour desquels de nouvelles formes institutionnelles urbaines sont actuellement en train de se mettre en place (Legros, Vitale, 2011). Dans ce renouvellement des institutions, la question de la mixité sociale des quartiers reste encore tout à fait centrale dans la mesure où elle essaie de contrebalancer les effets pervers de la gentrification et inspire la réalisation d'une série de politiques contre les effets de l'isolement et contre l'apparition d'enclaves de plus en plus homogènes, non seulement du point de vue socioprofessionnel, mais aussi du point de vue culturel et religieux. On peut également envisager l'existence d'un usage – parfois volontaire, parfois inconscient – de

politiques plus proprement culturelles et sociales afin de gouverner l'hétérogénéité métropolitaine. Et il s'agit là de formes d'innovation politique absolument dignes d'attention : les politiques culturelles et sociales ne sont en effet pas exclusivement projetées ou pensées dans le cadre de la protection de l'individu et de ses droits sociaux et civils. Mais ces politiques sont également utilisées pour favoriser le vivre ensemble et gouverner les relations entre des groupes qui s'ignorent ou, pire, qui se disputent sur la base de questions identitaires. Les politiques culturelles deviennent ressources de médiation et font contraste à la polarisation des cultures.

Dans ce cadre analytique, trois questions majeures semblent se poser (numérotées I, II, III ci-après). Les politiques culturelles sont tout d'abord en train d'élargir leurs fonctions habituelles de divertissement, d'attraction touristique et de socialisation. Ces politiques s'orientent vers l'animation des territoires et l'expression de groupes et d'identités culturelles différentes afin de réduire l'isolement, de favoriser un parcours de reconnaissance ou encore une inclusion sociale à la fois plus large et plus effective (I). En deuxième lieu, ces politiques culturelles élargies se retrouvent toujours dans la nécessité de se coordonner avec d'autres secteurs de la vie publique, notamment avec les politiques sociales et, en particulier, les politiques d'aide sociale (social care). Si l'on ne peut parler ici d'une tendance claire et univoque, différents signaux mettent cependant en évidence l'existence d'un large champ d'expérimentations qui précisément vont dans cette direction (II).

Enfin, la récente reprise des flux migratoires vers les villes pose de nouveaux défis quotidiens à la gouvernance des territoires. La nouvelle intensification des migrations au niveau global amplifie le rôle potentiel de politiques culturelles et sociales à la fois vouées à favoriser la reconnaissance et l'expression des différences et à réduire les inégalités pour gouverner les tensions entre les groupes (III).

Certaines tendances semblent surgir notamment en termes de décentralisation, d'intégration et de participation. On ne cherche pas des best practices. Il nous semblerait qu'une comparaison méthodique et attentive entre les villes ainsi que l'analyse détaillée de différents cas d'étude pourraient nous permettre de mieux envisager les contradictions et difficultés majeures quant aux problématiques envisagées : apprendre en somme sur la base de problèmes pratiques et finalement en ressortir une série de réflexions plus pertinentes (Ostrom, 2005). Si, au final, très peu d'indications opératoires peuvent être identifiées dans les processus que nous venons de mettre à jour, une discussion autour d'une série de cas non français peut néanmoins contribuer à nous doter des outils nécessaires afin de mieux réfléchir à ce qui se déroule, en ce moment, dans l'aire métropolitaine parisienne, et ainsi donc à mieux appréhender les choix qui pourraient concrètement être mis en place. Car, on le sait bien aucun instrument n'est neutre (Lascoumes, Simard, 2011). Nous sommes dans une période de crise, où la tentation de supprimer le rôle de l'État providence au niveau local (en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la petite enfance et de la perte d'autonomie des personnes âgées) est souvent renforcée par des groupes qui souhaitent bénéficier de l'ouverture des nouveaux marchés que peuvent représenter les biens primaires, nécessaires à la vie des gens (Ranci, 2010).

Gouverner l'inclusion via les politiques culturelles

Un premier axe de réflexion doit donc s'intéresser à la relation entre gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles. On peut commencer à réfléchir sur un cas apparemment très extrême et exotique, à savoir celui de Bogota : une métropole toujours menacée par la violence extrême, et dans laquelle les politiques culturelles comme les politiques de la mémoire ont précisément été mises en place par le biais d'une modalité de gouvernance

participative et inclusive. Ce choix, ainsi que les conflits auxquels il a donné lieu, ont eu un impact très fort sur la réconciliation et la reconfiguration des relations entre les différents groupes demeurant dans l'aire métropolitaine.

La réflexion peut se poursuivre avec une série d'analyses comparatives sur les politiques de soutien à ce que l'on appelle la ville créative. Le rôle de l'art, du design et de la créativité a en effet largement été reconnu ces dernières années. La concentration d'artistes et de productions créatives améliore la qualité de la vie, rend les quartiers plus attractifs, favorise la circulation des ressources matérielles et immatérielles avec une multiplication d'externalités positives. Cependant, des formules trop simplifiées de soutien à la ville créative sont critiquables en raison de certains effets d'expulsion de l'espace urbain des populations dotées d'un faible niveau d'instruction et/ou d'un faible revenu, ainsi que pour les conséquences souvent contradictoires que ces phénomènes ont sur les artistes eux-mêmes, et sur leur condition de précarité.

Ces tensions, nous le croyons, doivent nécessairement être lues dans le cadre d'une échelle d'analyse métropolitaine. Les politiques d'encouragement à la ville créative peuvent être mises en place dans un modèle de gouvernance négligeant les interdépendances métropolitaines afin de diriger les investissements dans des quartiers spécifiques. **La logique prédominante devient celle du marketing territorial, dans lequel l'usage instrumental de la créativité est explicitement l'objectif premier.** Il y a, cependant, une série de situations dans lesquelles les externalités positives du soutien à la créativité ressortent comme des effets by product. **Il s'agit notamment des cas dans lesquels les politiques culturelles investissent beaucoup sur la connexion entre créativité et inclusion sociale et dans lesquelles le rôle de l'administration locale est celui de soutenir, d'encourager des processus bottom-up, sans forcément anticiper une définition préalable et trop restreinte de ce qui est créatif et de ce que sont les marges d'action de l'expression artistique.**

Beaucoup d'innovations sociales ont déjà été expérimentées en Europe et elles posent à la métropole parisienne des questions très précises. Questions autour de la possibilité de conversion des espaces abandonnés comme espaces de sociabilité, à la fois pour assister des personnes démunies mais aussi pour soutenir des productions artistiques (Moulaert et al., 2010). Les rapports entre groupes

informels deviennent centraux, même en termes d'innovation politique comme l'a montré Thomas Aguilera dans ses recherches sur Paris et Madrid (2011).

Au niveau de la métropole, il ne s'agit pas simplement de réaliser des projets d'animation artistique mais d'utiliser la promotion artistique pour rendre les confins urbains plus perméables et pour soutenir un polycentrisme artistique déjà en route dans la métropole francilienne. Un autre élément semble important ici dans une optique de métropolisation via une politique culturelle : l'intégration des réseaux courts (au niveau métropolitain voire des quartiers) avec les réseaux longs (nationaux et internationaux) et cet élément réclame également une gouvernance publique capable d'apprendre et de relancer les instruments de soutien à la circulation des initiatives culturelles (Vitale, Membretti, à paraître).

Coproduction entre politiques sociales et culturelles en milieu métropolitain

Une deuxième piste de réflexion à explorer vise la qualité de la coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain. L'analyse comparative des dynamiques métropolitaines montre que la fragmentation des politiques et, en particulier, la compartimentation entre politiques sociales et politiques culturelles constituent un obstacle majeur à la création d'un contexte institutionnel favorable au développement d'une citoyenneté métropolitaine.

À cet égard, le cas de Barcelone est tout à fait intéressant. Cette ville, à partir des années 90, a soutenu l'essor d'une grande quantité de quartiers et districts au travers de la connaissance et de la créativité dans le but explicite de soutenir la croissance de la new economy, mais les contradictions, désormais visibles, de cette formule ont poussé l'administration à redéfinir l'échelle spatiale de ces mêmes politiques. Moins concentrées qu'auparavant, ces politiques ont aussi valorisé l'expérience de groupes locaux qui utilisaient l'animation artistique en tant que moyen de redéfinition des politiques sociales. Mais, encore une fois, il ne s'agit pas de considérer le cas de Barcelone comme une best practice : ce cas spécifique est surtout intéressant en raison de ses contradictions et donc des indications que l'on peut en ressortir. Le cas de Barcelone a été largement célébré pour sa capacité à associer des formes de renouvellement urbain et des politiques culturelles susceptibles de faire face à de nombreux problèmes sociaux. Le modèle de gouvernance des politiques

culturelles a cependant beaucoup changé ces dernières années : le résultat est une forme double de gouvernance, dans laquelle les modalités participatives et inclusives de gouvernance des politiques culturelles et sociales se réduisent dans le centre de la ville pour s'amplifier dans la région métropolitaine dans son ensemble.

Le rapport entre les politiques publiques et l'hétérogénéité des groupes demeurant dans les métropoles peut être observé de façon encore différente. Au-delà de la compréhension de la manière dont les politiques culturelles s'intègrent dans les politiques sociales, et modifient leurs objectifs comme leurs outils, nous pouvons nous interroger sur le rôle joué par les politiques sociales dans la réduction de la vulnérabilité sociale. Et les modalités selon lesquelles ces politiques sont gouvernées peuvent se traduire ou non par une meilleure intégration avec les politiques culturelles.

C'est à ce propos qu'il devient important d'aborder aussi les effets pervers de l'excès de localisme à l'intérieur d'une série d'innovations récentes dans le champ des politiques. Mais l'intégration entre politiques culturelles et politiques sociales n'est pas l'unique défi. Le grand défi est leur intégration au niveau métropolitain. Bien sûr, dans plusieurs pays européens, ce genre de politiques a été une prérogative municipale et la recomposition au niveau métropolitain est devenue difficile, se retrouvant au cœur de mécanismes de résistances et de véto.

Une grande question pour la Ville de Paris demeure également : faut-il inventer de nouveaux moyens de coordonner les institutions ou faut-il inventer de nouvelles institutions ?

À la juxtaposition classique entre valorisation de formes de recomposition par le bas, ou par le haut, semblent s'être substituées des stratégies complexes, coproduction de formes organisationnelles temporaires, ad hoc, ou projets finalisés par la coordination. Bien évidemment, ces coproductions, qui bénéficient du capital social et de l'atmosphère particulière du milieu dans lequel elles prennent corps, ne s'autonomisent pas complètement par rapport à certains principes, règles et normes de ce milieu (législations, traditions administratives et managériales) et n'échappent pas non plus aux frictions comme aux résistances que chaque milieu leur oppose. Leur caractère temporaire a par ailleurs des conséquences peu connues, qui sont à évaluer. Sommes-nous en train d'abandonner les territoires les plus faibles, sans une vraie responsabilité face à ce qu'on doit justement appeler *governance failure* ?

Les défis de l'immigration à la construction métropolitaine

Comme nous l'avons déjà évoqué, un troisième point mérite d'être analysé. Celui-ci ne concerne pas les aspects propres à la diversité culturelle de manière générale mais plutôt ceux qui relèvent de la connexion entre immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine. En France, les préoccupations sur les effets imprévus des politiques multiculturelles sont désormais très diffusées. On souligne en particulier très souvent que les politiques de soutien aux identités collectives spécifiques finissent parfois par contraindre ou enfermer les gens dans des classifications, en déterminant à la fois un défaut dans leur reconnaissance en tant qu'individus ainsi qu'une difficulté de gestion politique de la relation entre les groupes eux-mêmes. Il s'agit bien sûr d'une problématique très vaste, mais qui sera traitée ici de manière très ponctuelle et spécifique.

À ce propos, il est fondamental de réfléchir à partir du cas de la ville de Chicago. Très fameuse en raison de son haut niveau d'*ethno-racial segregation*, Chicago est un cas tout à fait intéressant : bien que les politiques publiques sur les inégalités ethniques et raciales soient extrêmement discutées dans l'espace public, ces mêmes politiques demeurent néanmoins encore rares et peu étendues. Au-delà de l'existence d'un remarquable système de services – en particulier en faveur des immigrés –, et exception faite pour les programmes de *social housing*, les programmes finalisés pour réduire les inégalités raciales à l'échelle de l'aire métropolitaine dans son ensemble sont très peu nombreux. Ce qui nous semble par conséquent très important de comprendre dans le cas de Chicago, c'est précisément la rareté des programmes proactifs sur la question de la race, de l'ethnicité et de l'immigration, et ce en dépit des profondes inégalités et du très haut niveau de diversité sociale caractérisant cette ville. L'explication de ce phénomène devient absolument cruciale dans la mesure où elle peut nous permettre de comprendre un certain nombre d'aspects fondamentaux du fonctionnement des processus de gouvernance à l'échelle métropolitaine.

Le pluralisme territorial est exacerbé par les inégalités sociales des habitants dans différentes communes périurbaines, par une tendance aussi des municipalités à jouer les *free riders*, par, enfin, une peur très marquée des classes moyennes de voir le processus de métropolisation affaiblir leurs stratégies de fermeture. La métropolisation peut-elle être

un moyen de relancer et de coordonner des politiques de mixité sociale ?

Il faut aussi progresser dans l'analyse du fonctionnement de la gouvernance horizontale et verticale dans les grandes métropoles européennes. On observera, en particulier, les interactions entre les différents groupes d'acteurs publics et privés, ainsi que les effets des différentes modalités de gouvernance dans les deux aires principales de la politique locale : l'approvisionnement des services de l'État providence, ainsi que les politiques de soutien de la diversité religieuse et de la réalisation des lieux de culte. La question fondamentale reste la participation directe des immigrés, car au-delà des déclarations de principe quant à son importance, voire de sa valeur en tant que source créatrice de confiance sociale, cette question est le plus souvent mise en avant sans être vraiment ni discutée ni analysée dans ses implications concrètes. La participation directe des immigrés ne semble pas, à elle seule, susceptible de favoriser la coopération entre les groupes, puisque celle-ci demande également l'existence de politiques spécifiques.

Enfin, et encore une fois, des questions restent ouvertes pour ce qui concerne la métropole parisienne. Faut-il penser à un système de représentation des groupes d'immigrés et des communautés manifestant une forte identité, ou faut-il seulement renforcer les capacités de négociation des groupes communautaires de base via l'utilisation de méthodes participatives ? Comment, enfin, faire en sorte d'éviter que la redondance des acteurs impliqués ne conduise directement à une paralysie ?

Lorsque la diversité est de plus en plus une source de richesse, comme le montrent les économistes et les Sociologues (Storper, 2011), et quand la présence des entreprises dirigées par les immigrés devient une articulation névralgique pour la réorganisation de la vie économique, tous ces processus ne peuvent plus être discutés à la recherche de formules et recettes magiques, mais analysés et évalués pour les effets qu'ils produisent.

Quelle coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain ?

Animé par **Bruno Cousin**, Maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille 1, l'atelier *Quelle coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain ?* a réuni **Erik Swyngedouw** Professeur à l'Université de Manchester, **Costanzo Ranci** de l'École Polytechnique de Milano et **Marisol Garcia**, Professeure à l'Université de Barcelone, qui a présenté le cas de la ville de **Barcelone**.

Agnès Deboulet

Professeure de sociologie à l'Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis et Chercheur au Centre de Recherches sur l'Habitat, UMR Lavue 7218

Le rapport que je restitue maintenant retrace le contenu d'un atelier placé sous la responsabilité de Bruno Cousin, Maître de conférences à l'Université de Lille. Trois orateurs se sont exprimés : Mme Marisol Garcia, Professeure de sociologie à l'Université de Barcelone ; Erik Swyngedouw, géographe à l'Université de Manchester et Costanzo Ranci, Professeur de sociologie au Politecnico de Milan.

Il s'agit tout d'abord de souligner que les trois présentations, bien que de nature très différente, s'inscrivent dans leur prise en compte dans un double mouvement de changement des politiques sociales et de leur prise en compte dans les milieux métropolitains.

Le premier type de changement est évidemment lié à l'histoire locale et nationale. Cela a été souligné dans le cas de Barcelone où la culture et les politiques sociales ont été fortement investies dans la construction d'une identité nationale et de revendications identitaires après le franquisme. Mme Garcia a ainsi pu montrer que les politiques sociales et culturelles s'inscrivent dans des sortes de cycles, dans des superpositions de couches d'investissement culturel qui ont toujours eu depuis lors pour visée de promouvoir une identité locale ainsi que des formes de citoyenneté et d'inscrire la cohésion sociale à l'agenda politique.

Ceci étant, de forts changements ont pu être constatés, en particulier liés à la montée en régime de la ville entrepreneuriale depuis la fin des années 80 et les années 90.

Le second type de changement est lié à ce que les auteurs des trois présentations soulignent, là encore de façon très différente : la montée en puissance de la ville compétitive et de la globalisation depuis la fin des années 90.

Pour Erik Swyngedouw, il s'agit d'insister sur les formes de restructurations néolibérales tant de la



production de l'espace que des agencements sociaux et, de façon générale, de l'impact des formes de libéralisation et d'un agenda compétitif sur le maintien de formes de cohésion sociale et de politiques sociales.

Sur ce sujet, à Barcelone, la dimension économique et la politique entrepreneuriale ont pris le pas et ont eu une conséquence assez importante sur les modes de participation et d'implication de la population qui sont de plus en plus descendants mais qui se sont multipliés. Ce constat se généralise à un certain nombre de villes européennes : le phénomène participatif s'amplifie depuis une quinzaine d'années mais a du mal à dépasser la forme descendante.

De son côté, Costanzo Ranci a montré (avec des indicateurs statistiques qu'il a élaborés) comment se croisent les divergences de trajectoires des métropoles européennes dans un chemin qui se situe entre index de compétitivité et inégalités sociales. Parmi ces trajectoires de métropoles européennes, on note en particulier un décrochage de Londres.

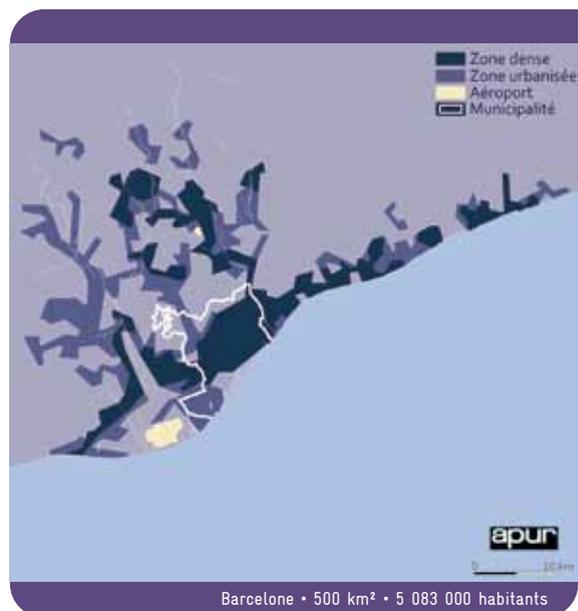
J'insisterai enfin sur trois idées fortes émanant de cet atelier : à propos des protections sociales,

Costanzo Ranci a insisté sur la capacité des villes européennes à maintenir des politiques sociales et des protections sociales disons anciennes, inclusives, face à des difficultés telles que chômage, maladie, handicap, etc. Les positions des villes européennes sont, sur ce terrain, très diverses. En revanche, on peut souligner à travers les trois communications l'émergence de nouvelles protections sociales liées à la protection des risques dans les villes européennes, à la suite des transformations postlibérales, que certains nomment postpolitiques. Ce serait lié à ce que Castel appelle l'effritement de la société salariale dont Ranci dépeint la diversité avec brio. On trouve en effet un volant de chômage et de travail intermittent très diversifié et régulé de façon variable selon les villes avec un volontarisme qui se traduit dans les indicateurs. Se pose en parallèle la question de l'anticipation des métropoles à répondre aux montées spéculatives et aux effets sociaux de la gentrification. Quel est dans ces conditions le potentiel d'innovation métropolitaine, en intégrant la culture comme soutien aux différentes initiatives ?

Une dimension complémentaire a été explorée : le développement social, non seulement auprès des populations défavorisées ou marginalisées, mais à travers le soutien à l'accueil de la petite enfance, par exemple, qui favoriserait indirectement la compétitivité, la création, l'égalité. Cet aspect est très diversement abordé par les villes européennes...

À propos de la cohésion sociale : Erik Swyngedouw insiste sur le fait que l'État servirait désormais de nouvelles formes de marché et d'humanitarisme bon teint alors que Marisol Garcia et Costanzo Ranci insistent davantage sur des initiatives intéressantes pour faire face à la montée des privations et des inégalités et qui pourraient être source de multiples enrichissements sociaux.

Enfin en ce qui concerne la politisation : Erik Swyngedouw a beaucoup insisté sur la nécessité de distinguer le politique de la politique pour montrer la permanence ou la résurgence d'un dilemme métropolitain : au cœur de ces restructurations urbaines, il n'y a pas beaucoup de place pour autre chose que la démocratie participative, laquelle, en favorisant le consensus, n'appartient pas au champ politique qui est celui du conflit et de sa résolution.



Gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles

Animé par **Brigitte Fouillard**, Professeur en science politique à Sciences Po Paris, l'atelier portant sur **La gouvernance et l'inclusion sociales via les politiques culturelles** a réuni **Adrian Favell**, Professeur de sociologie à Sciences Po Paris ; **Serena Vicari**, Directrice de thèse en études européennes urbaines et locales à l'Université Bicocca à Milan ; **Elsa Vivant**, de l'Institut Français d'Urbanisme et **Paolo Vignolo**, de l'Université nationale de Colombie, qui présenté le cas de la ville de **Bogota**.

Adrian Favell

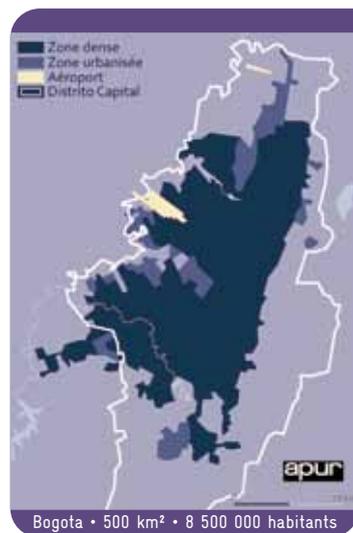
Professeur de sociologie à Sciences Po,
et membre du Centre d'études européennes (CEE)

Les questions abordées au cours de l'atelier relèvent des enjeux de la culture dans les grandes villes : à Paris, en Europe et en Amérique latine, des transformations dans les politiques culturelles par rapport au courant néolibéral en urbanisme, ainsi que des effets de la production de la culture aujourd'hui.

Trois présentations différentes ont été proposées. Paolo Vignolo, Professeur au Center of Social Studies at the National University of Colombia, Bogotá, nous a parlé de l'Avenida El Dorade, qui va de l'aéroport au centre-ville de Bogota. Avec en toile de fond l'histoire violente et dramatique de Bogota, Paolo Vignolo raconte comment la concurrence entre les lieux de mémoire incarne la politique actuelle et la lutte de pouvoir dans le pays, par rapport à l'histoire officielle qui a écarté l'histoire indienne et oublié les morts du pays. Cette histoire a été vivement contestée par la ville et ses habitants. Dans la valorisation de la culture d'héritage (les festivals, le folklore, etc.), cette mémoire tend à être obliérée.

Serena Vicari Haddock, Professeur de sociologie à l'Université de Milano-Bicocca nous a présenté une analyse très précise du développement des politiques du city branding et des villes créatives. Comment les grandes villes ont-elles été valorisées, pendant ces vingt dernières années, pour faciliter l'investissement, la consommation et le tourisme à travers la question de la culture ? Serena Vicari Haddadi nous a fourni sur ces questions une étude comparative des villes européennes, parmi lesquelles Barcelone, Bilbao, Copenhague, Helsinki. En bref, l'application de ces politiques n'a pas toujours réussi par rapport

à l'innovation et à la créativité véritables. Les modèles ont été appliqués sans référence au contexte et à l'histoire ; ils ont été



dédiés à la production (et à la productivité) mais les effets sur la consommation et sur la fragmentation de la soi-disant classe créative sont réels. En fait, depuis 2008, on voit émerger un grand nombre de jeunes gens qui veulent entrer dans le secteur créatif. Souvent dans l'impasse, ils arrivent parfois à inventer de nouvelles carrières productives via les nouvelles technologies qui leur ouvrent une certaine indépendance. Elsa Vivant, Maître de conférences en urbanisme à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris-Est Marne-la-Vallée) s'est quant à elle intéressée à la métropole parisienne en posant la question du rapport entre culture et société : importance et modalités de valorisation de la culture, politiques culturelles, liens entre centre et périphérie, instrumentalisation des politiques culturelles. Dans sa réflexion, elle aborde également les effets sur les jeunes travailleurs du secteur (précarisation et effets inégalitaires, surtout pour les femmes) ainsi que le phénomène de cooptation des jeunes dans ce système.

Pour conclure et ouvrir la discussion, j'ai interrogé l'assistance sur l'application de ces problématiques aux villes non européennes et sur les effets du krach de 2008 sur les politiques culturelles. Le débat continue...



Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine

*Animé par Enzo Mingione, Professeur de sociologie à l'Université Bicocca de Milan, l'atelier **Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine** a réuni Agnès Deboulet, Professeure de sociologie à l'Université Paris 7 Vincennes-Saint-Denis et Chercheur au Centre de Recherches sur l'Habitat ; Tiziana Caponio, Professeure à l'Université de Turin ; Dirk Jacobs, de Université Libre de Bruxelles ; Olivier Legros, Maître de conférences en géographie à l'Université de Tours et Mary Pattillo, Professeure à l'Institut Harold Washington et Directrice du Département de sociologie à l'Université Northwestern qui a présenté le cas de la ville de Chicago.*

Olivier Legros

Maître de conférences en géographie à l'Université de Tours, membre de l'UMR Citeres/Emam (CNRS, Université de Tours) et d'Urba-Rom, Observatoire européen des politiques en direction des groupes dits roms/tsiganes.

Animé par Enzo Mingione (Université de Milano-Bicocca), l'atelier Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine portait sur la gouvernance de l'hétérogénéité sociale et culturelle dans les grandes métropoles à partir de trois études de cas en Europe et en Amérique du Nord. Dans sa contribution, Mary Patillo (Northwestern University) a analysé la place des Africains-Américains et des immigrés dans les arènes politiques et dans la politique du logement à Chicago depuis les années 50. À partir d'une enquête récente sur les politiques interculturelles dans les villes européennes et canadiennes, Tiziana Caponio (Université de Turin) a quant à elle montré le rôle majeur de la gouvernance horizontale, c'est-à-dire des relations et des arrangements entre une grande diversité d'acteurs (institutionnels, associatifs, professionnels, etc.) dans la construction des politiques locales en direction des immigrés et des minorités ethniques. Enfin, Dirk Jacobs (Université Libre de Bruxelles) a présenté le rôle des associations dans l'inclusion politique de la population d'origine étrangère dans les villes européennes où ces organisations jouent notamment un rôle de passerelle entre les minorités et la sphère politico-administrative.

De ces contributions et des débats qui ont suivi, quelques idées principales peuvent être retenues. D'abord, il apparaît nettement que la gouvernance de l'hétérogénéité sociale et culturelle, la politique de la diversité en d'autres termes, est un enjeu secondaire pour les acteurs en charge de la gouvernance métropolitaine qui sont davantage préoccupés par les questions d'économie, de compétitivité et de marketing urbain. Si la question de la diversité se pose, c'est donc surtout à l'échelle locale où elle va impliquer différentes catégories d'acteurs : les élus qui se trouvent en quelque sorte contraints et forcés de gérer les problèmes liés à la coprésence et



à la diversité ; les acteurs de terrain (travailleurs sociaux et autres professionnels de l'insertion) ; sans oublier les immigrés et/ou les minorités ethniques, parfois organisés en associations, mais pas toujours. Au gré des débats et des controverses, ces acteurs vont qualifier les problèmes liés à la diversité. En France comme aux États-Unis, il semble ainsi qu'on insiste sur la question du logement, de la lutte contre les discriminations et contre la ségrégation résidentielle. Bien que similaires, ces systèmes interprétatifs ont cependant abouti à des politiques différentes : aux États-Unis, les pouvoirs publics et les acteurs associatifs ont, jusqu'à présent, favorisé la mobilité des minorités ethniques tandis qu'en France, l'action publique a été centrée sur le territoire, sur les quartiers dits en difficulté.

En filigrane, ces réflexions posent évidemment la question de la représentation politique des populations immigrées et des minorités ethniques aux différentes échelles. Dans la région de Chicago, il existe un hiatus entre l'échelon local, marqué par une forte représentation des Africains-Américains depuis les années 60 et, plus récemment, par l'affirmation des Latinos historiques sur la scène politique,

et l'échelon régional où le pouvoir est toujours monopolisé par les élites économiques blanches. Dans les villes françaises, les immigrés et les enfants d'immigrés sont généralement faiblement représentés, et ce à tous les niveaux de pouvoir. Enfin, dans les villes européennes comme dans celles américaines, il semble que les immigrés de fraîche date ne soient pas du tout représentés. Ce dernier point montre, si besoin était, le lien très fort qui peut exister entre l'ancienneté de la présence des immigrés en ville, d'une part, et la participation politique de ces derniers, d'autre part.

Mais l'absence de représentants politiques ne veut pas dire que les immigrés et les membres des minorités ethniques n'arrivent pas à faire valoir leurs intérêts auprès des autorités. Au contraire, les trois contributeurs ont souligné à plusieurs reprises la diversité des intermédiaires qui font le lien entre les populations immigrées et les institutions : ONG, associations, travailleurs sociaux, personnalités locales, etc. Si les organisations de la société civile sont volontiers mises en avant dans les discours officiels, l'intermédiation sociale reste surtout une affaire d'individus agissant dans les cadres institués de la participation politique (les instances locales de la démocratie participative par exemple) ou encore dans les coulisses de l'action publique grâce à leurs relations personnelles. Cette gouvernance officieuse, qui influence peu ou prou l'action publique, participe largement à la régulation des rapports entre groupes et des conflits. Sur un plan personnel, la fonction d'intermédiaire, qui se traduit éventuellement par un engagement associatif, peut aussi constituer un tremplin et un lieu d'apprentissage du politique.

In fine, l'atelier Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine ouvre de nouveaux questionnements. Dans quelle mesure les logiques d'intermédiation et l'affirmation des associations dans le champ politique local ne marginalisent-elles pas les sans voix que sont les immigrés et les membres des minorités ethniques dépourvus de capital social ? Comment faire en sorte que l'hétérogénéité sociale et culturelle soit prise en considération dans les grandes décisions à l'échelle métropolitaine ? Ces questions invitent assurément à resituer les études sur la gouvernance dans le champ plus large de l'analyse des systèmes de pouvoir et de domination qui concourent, dans le même mouvement, à la régulation sociale et à la fabrique métropolitaine.



LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE

- Baraud-Serfaty I. (2011), « La Nouvelle Privatisation des villes », in *Esprit*, n° 373, mars-avril 2011, pp. 149-167.
- Borraz O., John P. (2004), « The transformation of urban political leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1, mars 2004, pp. 107-120.
- Jouve B. (2005), « La Démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, avril 2005, pp. 317-337.
- Jouve B., Booth P. (2004), *Démocraties métropolitaines : transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Québec, Presses de l'université du Québec, 356 p.
- Kubler D., Heinelt H. (dir.) (2002), *Metropolitan governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres, Routledge, 212 p.
- Lefèvre C., Jouve B. (2002), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 203 p.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 420 p.
- Vanier M. (2010), *Le Pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. 2^e édition, Paris, Economica, 186 p.
- Salet W., Gualini E. (2007), *Framing Strategic Urban Projects learning from current experiences in European urban region*, Londres, Routledge, 307 p.

LA FABRIQUE DE LA MÉTROPOLE

- Aveline-Dubach N. (2003), *La Ville et le rail au Japon. L'expansion des groupes ferroviaires privés à Tôkyô et Ôsaka*, Paris, CNRS Éditions, 238 p.
- Cervero R. (1998), *The Transit Metropolis a Global Inquiry*, Washington, D.C., Island Press, 480 p.
- Christ W. (ed) (2009), *Access for All : Zugänge Zur Gebauten Umwelt*, Bâle, Birkhäuser, 184 p.
- Healey P. (2010), *Making Better Places The Planning Project in the Twenty-First Century*, Londres, Palgrave Macmillan, 296 p.
- Needham B. (2007), *Dutch Land Use Planning : Planning and Managing Land Use in the Netherlands, the Principles and the Practice*, La Hague, SDU Publishers, 299 p.
- Oosterlynck S., Van Den Broeck J., Albrechts L., Moulaert F., Verhetsel A. (eds) (2011), *Strategic Spatial Projects, Catalysts for Change*, Londres, Routledge, 256 p.
- Pflieger G., Pattaroni L., Jemelin C., Kaufmann V. (2008), *The Social Fabric of the Networked City*, Londres, Routledge, EPFL Press, 304 p.
- Secchi B., Vigano P. (2009), *Antwerp Territory of a New Modernity*, Amsterdam, SUN, 248 p.
- Sieverts T. (2004), *Entre-ville : une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Parenthèses, 188 p.
- Soja E. (2010), *Seeking Spatial justice (Globalization and Community)*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 288 p.

LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE ENTRE POLITIQUES CULTURELLES ET POLITIQUES SOCIALES

Aguilera T. (2011), « Struggling within illegality against housing crisis in Paris. Squats and Slums as a Challenge to Urban Policies », *Working-papers du Programme Villes & territoires*, 2011-03, Paris, Sciences Po.

Andreotti A., Le Galès P. (2010), « Elites, middle classes and cities », in A. Favell, V. Guiraudon (eds), *Sociology of the European Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Lagrange H., Oberti M. (2006), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, 224 p.

Le Galès P. (2011), « Préface à la deuxième édition », in *Le Retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Legros O., Vitale T. (2011), « Les Migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités », in *Géocarrefour*, vol. 86, n°1, pp. 3-14.

Moulaert F., Swyngedouw E., Martinelli F., González S. (eds) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City Community Development and Social Innovation*, Londres, Routledge, 264 p.

Oberti M., Préteceille E. (2007), « Le Trompe-l'œil de la ségrégation dans la métropole parisienne », in *Revue Tocqueville*, vol. 28, n°1, pp. 75-106.

Oberti M. (2007), *L'École dans la ville. Ségrégation – mixité – carte scolaire*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 304 p.

Pattillo M. (2007), *Black on the block The Politics of Race and Class in the City*, Chicago, University of Chicago Press, 392 p.

Pickvance C., Préteceille E. (eds) (1991) *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, Londres, Pinter, 224 p.

Préteceille E. (2006), « La Ségrégation contre la cohésion sociale: la métropole parisienne », in Lagrange H. (dir.), *L'Épreuve des inégalités*, Paris, PUF, pp. 195-246.

Ranci C. (ed.) (2010), *Social Vulnerability in Europe. The new configuration of social risks*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 320 p.

Storper M. (2011), « Justice, efficiency and economic geography: should places help one another to develop? », in *European Urban and Regional Studies*, vol. 18, n° 3, pp. 3-21.

Van Ham M., Manley D., Bailey N., Simpson L., Maclennan D. (eds) (2012), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Berlin, Springer Verlag, 312 p.

Vitale T., Membretti A. (à paraître), « Arts and the Social Production of the Space », in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch (eds), *International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, Edward Elgar.

LA TRIBUNE

Apprendre des métropoles

Par Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris en charge de l'urbanisme, Pierre Mansat, Adjoint au Maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités d'Île-de-France et les membres du Conseil scientifique du séminaire international Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance, Frédéric Gilli, Christian Lefèvre, Nathalie Roseau, et Tommaso Vitale.

Les 1^{er} et 2 décembre derniers, le séminaire international Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance organisé par la Ville de Paris, confrontait les expériences d'une trentaine de métropoles internationales au cas parisien. Au même moment, Paris Métropole ouvrait en grand le débat sur la gouvernance en s'attendant à la rédaction d'un livre vert sur la question. Organisée autour de trois axes majeurs – les acteurs de la gouvernance, la fabrique de la métropole, la culture et le changement métropolitain – la première édition de ce séminaire a permis de dégager quelques enseignements qui nourrissent la réflexion parisienne et métropolitaine.

La métropole parisienne existe, vit, se développe. Elle ambitionne des réalisations à la mesure de sa dimension économique, politique et sociale. Mais elle compose encore, comme la plupart des métropoles mondiales, avec des outils de gouvernement du XX^e siècle et des limites administratives du XIX^e. Aujourd'hui, Paris fait face aux défis d'une métropole du XXI^e siècle : elle doit se poser la question d'une évolution de la gouvernance du territoire métropolitain. Paris a choisi de se confronter aux métropoles mondiales pour réfléchir à son avenir et sortir des sentiers battus.

Quelle voie choisir entre l'institutionnalisation et la mise en place d'une dynamique collective de projets ? Ces dilemmes et ces choix, toutes les métropoles y sont confrontées. La solution universelle n'existe pas. Le big bang institutionnel politique et sociale, notamment, est voué à l'échec. Au Canada, Montréal et Toronto digèrent encore les suites de fusions difficiles. En Italie, l'ambitieuse loi de redécoupage administratif dessinant les métropoles transalpines n'a jamais été appliquée. Ce n'est que vingt ans après sa promulgation que Milan, bénéficiant d'une conjonction politique favorable, envisage de

se lancer dans l'aventure avec ses périphéries.

Notre conviction est que la gouvernance métropolitaine doit être flexible, mais cela ne peut être un prétexte pour rester dans le vague. Les exemples étrangers nous enseignent que les modèles innovants sont coopératifs et souples. Toutes les coopérations métropolitaines ont dû trancher : garder un caractère informel, c'est prendre le risque de l'esoufflement : approfondir, en remettant en cause le consensus, c'est menacer d'explosion. C'est sur ce chemin de crête que Paris Métropole se trouve aujourd'hui. Le débat est ouvert en grand sur les conditions pour transformer sa gouvernance.

L'assemblée, lancée en 2009, représente plus de neuf millions d'habitants et regroupe maintenant cent quatre vingt seize collectivités. Elles sont toutes convaincues de la nécessité de penser ensemble la fabrique et l'attractivité de l'espace métropolitain... L'enjeu est de développer des projets métropolitains pour relever le défi de la fragmentation territoriale et du développement de la métropole. En 2010, Paris Métropole a lancé cent dix initiatives métropolitaines. Des outils de pilotage originaux doivent être développés pour déployer ces initiatives, comme l'émergence d'une métropole en réseau où des élus pourraient être candidats au pilotage de projets métropolitains situés dans d'autres communes.

Dans le dédale des territoires et des compétences institutionnels, ces projets métropolitains ne cessent d'être confrontés à la question du financement : une collectivité ne peut financer un aménagement urbain hors de sa compétence territoriale, même si celui-ci est essentiel au développement de son attractivité. Pour sortir de cette logique, en Suisse, un fonds d'investissement finance et soutient des projets ambitieux pour le développement urbain. Le financement d'une infrastructure ou d'un équipement doit répondre à un projet construit autour d'objectifs partagés (densification, évite-

ment des phénomènes de gentrification...) et est sélectionné en fonction de la vigueur des coopérations territoriales et de la valeur ajoutée urbaine attendue. L'indispensable solidarité de transfert, pour répondre aux inégalités de ressources, ne peut produire de la métropole que si elle est assortie d'une véritable péréquation de projet. Une réflexion sur les contours opérationnels du Fonds de Péréquation Intercommunal ou d'un fonds d'investissement mutualisé, sorte de caisse des dépôts métropolitaine, mériterait d'être engagée.

Faire la métropole, c'est évidemment répondre à la question du logement, une des préoccupations majeures des citoyens de toutes les grandes métropoles. New York, Londres, Tokyo ou Bogota, l'enjeu, partout, est d'éviter la dualisation des territoires et de rétablir le droit à la ville pour tous. Face à l'atomisation des responsabilités, et au déficit de logements abordables, le schéma progressivement mis en place dans le Grand Londres est instructif. C'est à l'échelle de la métropole qu'est élaboré un document stratégique sur le logement et l'habitat. Ce moyen de dépasser l'égoïsme institutionnel n'existe pas en Île-de-France. C'est autour du logement, préoccupation pour tous les Maires franciliens, que Paris Métropole doit aujourd'hui franchir un palier.

Enfin, et avant tout, développer la métropole, c'est d'abord développer le sentiment citoyen d'appartenance à un tout. Il s'agit de faire émerger et d'entretenir une identité métropolitaine partagée, assumée et représentée politiquement. Pour construire une métropole de l'intelligence collective, il est temps de sortir de la seule consultation des seuls résidents, pour associer tous les usagers de la ville. À Barcelone, la régénération urbaine a été indissociable d'un véritable projet de citoyenneté métropolitaine qui place la culture au cœur

du projet. Pour que les populations se sentent appartenir à la métropole, il est essentiel d'élaborer les projets d'envergure métropolitaine avec les populations de la métropole, quel que soit leur lieu de domiciliation. Travailler à La Défense ou à Orly, naître aux Lilas, courir dans le bois de Vincennes, aller au stade de France ou dans la forêt de Sénart, flâner aux Halles, danser au son des Banlieues Bleues ou de Rock en Seine, c'est la vie du citoyen métropolitain. C'est cette multiappartenance qui fait la richesse de la métropole parisienne, c'est elle qu'il faut faire vivre et incarner.

Paris Métropole a atteint un point critique : en termes de taille, mais également de capacité à agir, ce qui n'est pas sans lien. La recherche du consensus et la légitimité des élus locaux sont ce qui a fait notre force. Ce sont aussi les défis de demain. L'approfondissement de sa capacité à agir est nécessaire. Il s'agit d'inventer des dynamiques nouvelles, de parvenir à avancer, tout en évitant deux écueils : l'immobilisme, la tentation de ne rien faire, mais ensemble, et celui d'une réforme brutale qui au nom d'une efficacité et d'une rationalité illusoire couperait court au travail patient de construction démocratique.





LA MÉTROPOLE EN CONSTRUCTION

INTRODUCTION

Paris joue un rôle central dans la construction de la métropole. La géographie, l'histoire, la densité démographique et l'attractivité économique placent naturellement la ville au cœur de la métropole, avec une responsabilité particulière. Pourtant, Paris a longtemps ignoré ses voisins aux dépens desquels elle s'aménageait en y reléguant ses infrastructures logistiques, voire ses déchets. Une stratégie de développement, à ce point déséquilibrée, ne pouvait être durable.

Depuis 2001, à l'arrivée de Bertrand Delanoë, les choses ont considérablement évolué. Le lien a été patiemment recousu entre Paris et ses voisins. Il s'agissait de retrouver une relation de confiance d'abord, des projets de coopération concrets et effectifs ensuite. Aujourd'hui, l'enjeu est plus ambitieux encore. Il s'agit de réunir les conditions d'un développement cohérent, responsable et durable, de construire ensemble les grands projets dont le territoire métropolitain a besoin et de se forger un destin commun. C'est le moment pour Paris de prendre toute sa part dans la construction d'une métropole solidaire.

La communication du Maire de Paris sur la métropolisation des politiques parisiennes en février témoigne de l'implication de la ville dans la construction métropolitaine : essor des protocoles de coopération, élaboration de projets communs avec les collectivités voisines, métropolisation des politiques publiques, etc. Elle ouvre également des perspectives, en particulier sur la question de la gouvernance. La métropole, qui est déjà une réalité sur le terrain au quotidien doit désormais s'inscrire dans les textes et dans la loi.

Au-delà de ce rôle d'impulsion, Paris prend aussi part aux mouvements de fond qui s'engagent dans la métropole parisienne. La contribution de la Ville de Paris au Schéma Directeur de la Région Île-de-France, qui réaffirme la place de la ville au cœur de la métropole et le rôle de l'agglomération au sein de la Région, entend répondre à quatre défis majeurs pour la métropole : la mixité et la solidarité autour de la question du logement notamment, l'environnement, les transports et l'attractivité internationale. La nouvelle cartographie du SDRIF sera polycentrique et multipolaire, à l'image d'une métropole plus équilibrée et égalitaire.

Ces deux textes révèlent le rôle de Paris dans la construction du territoire métropolitain et témoignent d'une vision de la métropole empreinte de solidarité.



COMMUNICATION DU MAIRE SUR LA POLITIQUE MÉTROPOLITAINE DE LA VILLE DE PARIS

La construction de la métropole parisienne a évolué par succession d'actes politiques forts nourris par une pratique métropolitaine et des coopérations concrètes foisonnantes. Aujourd'hui, elle est à un palier, il faut passer une nouvelle étape. Une étape qui engage tout l'exécutif parisien, et que nous devons franchir ensemble.

Depuis 2001, la municipalité a inscrit l'horizon métropolitain comme un objectif en soi, forte de la conviction que le développement de Paris, le maintien de son rang de métropole mondiale, de ville monde, ne pouvaient se concevoir qu'en dépassant la frontière du périphérique. Les destins de Paris et de son agglomération sont communs, et aujourd'hui plus que jamais l'avenir de Paris se joue dans sa relation aux grands pôles de développement de l'Île-de-France.

Paris a donc retissé des liens de confiance et des relations équilibrées avec les communes et les départements du cœur de l'Île-de-France, mais aussi avec la Région. Rompant avec une longue histoire, nous avons développé des projets communs autour de la couverture du périphérique et du renouveau de la couronne parisienne. Parallèlement à ces projets, notre dialogue s'est organisé : en 2006, la création de la conférence métropolitaine, premier lieu de débat politique à l'échelle de ce territoire, a réuni une quarantaine d'élus locaux. Ce regroupement d'élus de tous bords politiques n'a cessé de s'élargir et a conduit à la décision de créer, en 2009, le syndicat mixte Paris Métropole.

La vision métropolitaine du développement de la capitale s'est imposée comme l'échelle pertinente, et ce pour tous les acteurs, y compris l'État dont l'intervention est attendue et légitime, pourvu qu'elle se fasse en cohérence et dans le respect des élus locaux. C'est le sens de notre investissement conjoint au sein de l'Atelier International du Grand Paris, même si l'État a souvent tenté de construire le Grand Paris sans Paris, sans les Parisiens.

Dans ce contexte, nous avons acquis ensemble la conviction qu'il fallait aller plus loin, et mettre en



Bertrand Delanoë à l'assemblée plénière de Paris Métropole, le 5 décembre 2011 à Nogent-sur-Marne.
© Henri Garat • Mairie de Paris

place de vraies politiques publiques à l'échelle métropolitaine, pour plus de cohérence mais surtout plus de solidarité sur notre territoire. En décembre 2010, j'ai chargé Jean-Pierre Caffet d'établir un bilan "métropolitain" des politiques parisiennes et de proposer des perspectives d'évolution pour renforcer la dimension métropolitaine de l'ensemble de nos politiques publiques. Ces propositions doivent devenir un des fondements de ce nouvel acte de la construction métropolitaine, en lien avec la réflexion que Pierre Mansat conduit autour de la gouvernance.

La métropole se construit au jour le jour, par des actes concrets de coopération. Des partenariats se nouent désormais à de multiples échelles.

Paris a un rôle particulier à jouer dans ce mouvement : elle se doit d'être exemplaire et d'inscrire ses propres politiques dans la perspective métropolitaine. Le rapport de Jean-Pierre Caffet fait de nombreuses et riches recommandations en ce sens, élaborées avec l'exécutif municipal. D'ores et déjà, parmi les cent cinquante propositions, qui méritent toutes d'être approfondies, la municipalité a retenu trente actions prioritaires qui seront mises en œuvre avant la fin de la mandature.

AVEC
ENGAGEMENT
ET TÉNACITÉ,
LES ADMI-
NISTRATIONS
LOCALES
TRAVAILLENT
AUJOURD'HUI
ENSEMBLE
POUR FAIRE
CHANGER
LES CHOSES

Faire la métropole, c'est enfin se donner les moyens de progresser en matière de gouvernance. Paris Métropole a donc lancé à la rentrée une consultation parmi ses membres. C'est dans ce cadre que le Maire de Paris soumet au débat ses réflexions et propositions. Car le temps est venu de proposer aux Franciliens une nouvelle étape démocratique pour la métropole parisienne, une voie crédible pour engager la transformation profonde de sa gouvernance et la mettre en débat avec les citoyens.

RENOUVELER LES COOPÉRATIONS POUR FÉDÉRER LES TERRITOIRES MÉTROPOLITAINS

Des coopérations de proximité

La coopération de proximité a été le premier noyau autour duquel Paris a développé, avec volontarisme, des réponses aux besoins immédiats des collectivités et de leurs habitants. Paris entretenait, depuis trop longtemps, un rapport déséquilibré avec les communes voisines, ayant laissé s'installer l'image d'une relation hégémonique.

En premier lieu, un intense travail de couture urbaine était nécessaire, pour rompre avec l'idée d'un périphérique comme limite indépassable entre la capitale et le reste de la métropole. La couverture du périphérique en est le meilleur symbole, en recréant des espaces publics partagés Porte des Lilas et Porte de Vanves. Mais cette préoccupation s'incarne aussi par des sujets de proximité qui impliquent une intervention coordonnée des administrations au quotidien. Prenons le cas par exemple de la passerelle du Cambodge qu'il fallait rouvrir pour permettre aux habitants de Gentilly et de Paris de traverser le périphérique, de pistes cyclables butant sur les clôtures d'une propriété parisienne, des espaces délaissés en bordure du périphérique, ou des ensembles de logements gérés par la Ville de Paris hors de ses murs... Avec engagement et ténacité, les administrations locales travaillent aujourd'hui ensemble pour faire changer les choses.

L'amélioration des liaisons entre Paris et ses voisins a construit un regard nouveau sur l'évolution de notre ville. Dès l'origine, une attention particulière a été portée au grand projet de renouvellement urbain de la couronne parisienne afin qu'il fasse l'objet d'une large concertation avec les communes riveraines, elles aussi engagées dans des projets de même nature. C'est ainsi que le tracé du prolongement du tramway des maréchaux à l'Est a été modifié pour irri-

guer au plus près des quartiers en développement. C'est le même état d'esprit qui a animé de longue date la production d'un territoire partagé entre Paris Nord Est (sur 200 hectares) et Plaine Commune (sur 800 hectares). Entre 2005 et 2008, le projet a abouti à la conception d'un réel quartier intercommunal mixte entre Paris, Aubervilliers et Saint-Denis de part et d'autre du boulevard périphérique, entre la Porte de la Chapelle et la Porte d'Aubervilliers. Ainsi, nous sommes passés de projets de couture urbaine à une coproduction de morceaux de ville.

De nouveaux quartiers naissent aux anciens confins de Paris, conçus de manière collective : Clichy-Batignolles, Ivry-Masséna, Bercy-Charenton et Gare des Mines seront de nouveaux centres pour la métropole. Ils répondent aux impératifs d'une ville du 21^e siècle : basse consommation énergétique, architecture écoresponsable, infrastructures partagées et performantes, ect. Ils sont à l'image de la métropole que nous voulons pour demain, une métropole durable, respectueuse de chacun comme de son environnement.

Enfin, depuis 2002, année du premier protocole de coopération avec Montreuil, Paris a signé quinze protocoles de coopération intercommunale, une convention de partenariat et deux conférences interdépartementales, avec le Conseil Général de Seine-Saint-Denis et celui du Val-de-Marne. Ce mouvement se poursuit. En 2011, une nouvelle convention a été signée avec la Seine-et-Marne, largement centrée sur notre responsabilité environnementale et deux protocoles avec Clichy-la-Garenne et Asnières seront signés dans les prochaines semaines.

Les coopérations de projets pour relever les défis partagés

Face à des enjeux partagés, nous manquons d'outils adaptés pour mettre en partage des savoir faire, coordonner nos interventions. La résorption de l'habitat indigne, la gestion du logement social, l'offre culturelle et de loisirs, la jeunesse, la démocratie locale, l'environnement, le commerce de proximité se sont imposés comme des sujets primordiaux pour nous comme pour de nombreuses collectivités de la métropole, et qui peuvent trouver des réponses collectives.

Dans le domaine du logement, nous avons développé des protocoles de cession foncière du domaine parisien pour permettre aux élus de faire aboutir des projets d'aménagement et de création de logements. Nous avons aussi voulu que nos par-

tenariats favorisent la requalification de vastes quartiers (comme à Saint-Ouen autour de l'éco-quartier des Docks où, sur 100 hectares, mille logements seront construits sur des terrains parisiens ainsi que des locaux d'activité et de commerce et un parc de 12 hectares, à proximité de trois nouvelles écoles et de crèches) à Ivry ou aux Pavillons-sous-Bois. Pour répondre aux problématiques de l'habitat insalubre, Paris a créé en 2010 avec Plaine Commune la Société de requalification des quartiers anciens (SOREQA).

Pour élargir l'offre de transports, Paris soutient des solutions de transports collectifs et partagés en dehors de son territoire. Au-delà de son importante participation au STIF, la capitale a soutenu la création des tramways dans les communes voisines (T8 et T2), connectés avec le tramway parisien T3. Dès l'origine, la Ville s'est mobilisée aussi auprès des élus franciliens pour imaginer les solutions de demain, en participant par exemple à l'association Orbival, qui préfigure l'aménagement de la section sud du Grand Paris Express. Enfin, tirant les leçons de l'élargissement de Vélib', Paris a conçu dès l'origine l'offre de véhicules électriques en libre-service à l'échelle de la Métropole. La Région, une quarantaine de villes franciliennes et Paris ont créé un outil de maîtrise d'ouvrage nouveau : le syndicat Autolib'. Cette nouvelle offre vient compléter le développement des transports en commun, que Paris soutient fortement par sa participation au STIF.

La culture doit également être au cœur de la démarche parisienne. L'engagement de Paris aux côtés de Clichy-sous-Bois dans le projet de la Tour Médicis marque notre ambition d'accompagner la création partout où elle se trouve. Par la mise en réseau des équipements culturels parisiens avec ceux de Clichy-sous-Bois, les échanges proposés pour les écoles, les structures parisiennes se réinventent, s'ouvrent et se nourrissent de ces croisements métropolitains. C'est aussi une nouvelle étape d'une coopération qui a engagé depuis 2005 des actions concrètes vers la jeunesse, telles que l'accueil à Paris de classes découvertes, ou l'ouverture aux Clichois des dispositifs "Paris Jeunes Talents". L'extension de "Nuit Blanche" au-delà du périphérique et le lien créé avec le Mac Val dans le Val-de-Marne est un autre exemple de manifestation culturelle enrichie par la métropole.

Enfin, les canaux parisiens doivent devenir un axe structurant du développement de la métropole. Le document stratégique proposé pour or-



Le Sud de Paris avec le périphérique longeant le cimetière de Gentilly
© Emmanuel Nguyen Ngoc • Mairie de Paris

ganiser leur évolution est à ce titre essentiel. Lignes de vie de la métropole, les canaux parcourent plus de quarante communes et peuvent de manière exemplaire illustrer une coopération approfondie des collectivités de tous niveaux : départements, communes, intercommunalités et, bien sûr, Région. Il y a là un espace majeur (de vie, d'habitation, de déplacements, d'activités) pour l'avenir de l'Est métropolitain.

Faire vivre la métropole parisienne à une échelle plus large

Nous sommes aujourd'hui capables de porter des coopérations plus opérationnelles, à plus grande échelle et avec plus de partenaires. Nous avons acquis, grâce à Paris Métropole notamment, une vision partagée de notre avenir commun, relié à l'ensemble de la Région Île-de-France et au reste du territoire national.

C'est par exemple le sens du projet d'envergure

nationale de plateforme d'expérimentation scientifique sur l'eau. Aqua Futura, que Paris, Ivry et le Conseil Général du Val-de-Marne portent en lien avec la Région et en partenariat avec les Universités et des entreprises sur le site d'Ivry d'Eau de Paris.

C'est aussi dans cet esprit que nous avons signé, voilà un an, une **convention de partenariat avec le département de Seine-et-Marne**. Pour Paris, il s'agit d'accompagner la démarche de développement durable du Conseil Général et d'affirmer que nos intérêts futurs sont communs. Nous voulons ensemble apporter notre pierre à une meilleure performance de notre métropole, concrètement, par des projets partagés, comme la mise en place de véritables filières bio, la sécurisation de notre approvisionnement en eau, ou le soutien d'un pôle pour la Ville durable à Champs-sur-Marne.

Avec le partenariat entre Paris et Achères, Paris souhaite être acteur de la redéfinition du système por-

tuaire métropolitain qui nous concerne tous, mais aussi accompagner la transformation d'un territoire pollué. Propriétaire de plus de la moitié du territoire achérois, la capitale s'est engagée auprès de la commune à lui céder certaines de ses propriétés. La constitution entre Paris, Achères et les principaux partenaires d'un syndicat mixte permettra d'instaurer une instance de dialogue, d'études et de projets.

Retrouver la façade maritime : Paris, Rouen, Le Havre. Dès 2009, Paris a voulu coopérer avec Rouen et Le Havre pour développer l'axe Seine. Des colloques réunissant élus et acteurs se sont tenus en 2010 et 2011 au Havre et à Rouen autour de plusieurs priorités : modernisation des ports, promotion de la ligne nouvelle Paris Normandie, valorisation paysagère et touristique d'un environnement exceptionnel, revitalisation industrielle, etc. Et le travail se poursuivra en novembre 2012 à Paris, avec un nouveau colloque qui marquera le troisième temps de cette coopération inédite.

La dynamique doit s'amplifier pour achever la carte de nos coopérations de proximité et inscrire dans une vision d'ensemble les liens qui nous unissent avec ces territoires. Un travail est déjà engagé avec Est Ensemble ; il doit aboutir dès cette année. Un travail équivalent doit être conduit avec Grand Paris Seine Ouest. Nos coopérations de projets doivent également s'intensifier et se diversifier en élargissant le périmètre de nos outils. Ce sera le cas pour la SOREQA, et Autolib' dont le succès sera la meilleure publicité.

LA MÉTROPOLISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PARISIENNES : TRENTE PRIORITÉS POUR 2014

Le rapport que Jean-Pierre Caffet a remis en septembre 2011 présente cent cinquante propositions permettant de "métropoliser les politiques publiques parisiennes". La qualité de ce rapport nous engage à traduire concrètement nombre d'entre elles. Certaines appellent une discussion avec tous nos partenaires ; ce travail de concertation est d'ores et déjà engagé et il se poursuivra. D'autres peuvent être mises en œuvre dès maintenant. Pierre Mansat, grâce à la mobilisation de tout l'exécutif, a donc opéré une sélection de trente propositions, susceptibles d'aboutir avec nos partenaires d'ici à 2014. Ces trente actions forment un ensemble cohérent pour contribuer à porter l'ambition d'une métropole durable, plus solidaire, plus attractive et plus

citoyenne. Elles confortent notre rôle singulier, impliquent une véritable conversion des esprits, et doivent nous amener à revoir certains de nos modes de fonctionnement.

Trois priorités portées par trente projets pour 2014

Pour une métropole mixte et solidaire

- 1 Organiser un forum métropolitain pour l'emploi des jeunes.**
Les forums pour l'emploi qui se tiennent à Paris connaissent de bons résultats. Il s'agit de développer cette formule avec les partenaires intéressés à une échelle plus large, en ciblant le public spécifique des jeunes.
- 2 Ouvrir les places disponibles de certains de nos Établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD) situés hors de Paris, comme le Cèdre Bleu à Sarcelles, aux non-Parisiens.**
Six établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes sont situés hors de Paris. Certains de ces établissements peuvent faire l'objet de conventions bilatérales au profit de personnes résidant dans les départements d'implantation.
- 3 Mettre en réseau les maisons départementales des personnes handicapées de la petite couronne, afin de mutualiser les informations et l'orientation du public.**
Première étape d'une démarche coopérative sur toute la métropole, cette mise en réseau de l'information permettra à chacun de connaître les différentes structures d'accueil existantes sur le territoire métropolitain.
- 4 Installer une plateforme régionale d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers afin de mieux articuler l'action des départements et celle de l'État.**
L'afflux de mineurs isolés étrangers ne cesse de croître et concerne principalement deux départements, Paris et la Seine-Saint-Denis, qui doivent seuls y répondre. Pour remédier à cette inégalité, il faut organiser, en lien avec l'État, une meilleure répartition des capacités d'accueil sur le territoire francilien.

- 5 **Créer un réseau régional des Maisons des initiatives étudiantes et des Maisons des étudiants** afin de mutualiser les expériences, les informations, les services et les coûts.
Structures aujourd'hui différentes, les MIE et les Maisons des étudiants restent des pôles de ressources et des lieux de vie essentiels aux associations. Leurs actions et leur expertise pourraient trouver dans ce rapprochement un meilleur rayonnement.
- 6 **Mutualiser les équipements sportifs et de loisirs (piscines, centres de loisirs...)** et implanter de nouvelles infrastructures en partenariat avec les communes limitrophes.
Afin de créer des espaces de vie collective partagés, la mutualisation de structures d'accueil d'enfants et d'équipements doit être une priorité.
- 7 Encourager des **partenariats entre collectivités dans des domaines particuliers de politique de la ville** : emploi, politiques en direction des jeunes, culture, intégration des étrangers extracommunautaires.
Le caractère localisé mais très transversal de la politique de la ville rend difficiles les coopérations entre collectivités. Cependant, certains domaines gagneraient à être travaillés à une autre échelle pour mutualiser les moyens et les expériences.
- 8 Réaliser au sein de la métropole, notamment en petite couronne, un diagnostic permettant de recenser et de **cartographier les structures existantes en matière d'hébergement d'urgence**.
L'hébergement d'urgence est une question qui se pose à l'échelle métropolitaine avec une acuité particulière sur la petite couronne. La première étape d'une action renforcée dans ce domaine consiste à établir un diagnostic partagé sur la localisation des structures à créer.
- 9 Amplifier l'action de la SOREQA et la transformer, à terme, en société publique d'aménagement local à l'échelle métropolitaine afin de **lutter contre l'habitat indigne**.
L'éradication de l'habitat indigne apparaît comme un enjeu métropolitain par excellence, car seule une action d'ampleur et coordonnée peut permettre de le résoudre. L'outil SOREQA mutualise les moyens financiers et techniques indispensables à cette lutte.
- 10 Créer une **plateforme commune de prévention des comportements à risque** entre Paris et la Seine-Saint-Denis.
Paris et la Seine-Saint-Denis travaillent déjà ensemble, échangent sur la politique de prévention des toxicomanies. Il s'agit de passer à l'étape suivante en renforçant nos coopérations.
- 11 Actualiser l'étude APUR "**Les besoins de formation linguistique des Parisiens maîtrisant mal le français**" sur un territoire plus vaste que la seule capitale et engager un processus de coopération avec les collectivités volontaires afin d'améliorer les dispositifs existants.
Pour aider les près de deux cent mille Parisiens qui rencontrent des "difficultés à l'écrit" (APUR 2009), la Ville offre à vingt mille personnes par an de nombreuses formations linguistiques. D'autres institutions agissent également dans ce domaine. Une coordination de l'ensemble, combinée à une évaluation fine des besoins existants sur le territoire métropolitain, améliorera l'efficacité des formations proposées.
- 12 Réfléchir à l'**évolution des cimetières et à leur utilisation** dans un cadre métropolitain.
L'évolution de la législation et de la composition sociologique de la société française pose de nouvelles questions de gestion et d'organisation que nous devons résoudre ensemble. Paris pourrait ainsi se rapprocher Région Parisienne).

Pour une Métropole responsable de son environnement

- 13 **Mettre en valeur les parcs interdépartementaux** en améliorant leur connaissance par les Parisiens grâce à des actions de communication ou en y organisant des animations, ainsi qu'en veillant à leur accessibilité.
Les Parisiens profitent aujourd'hui peu des six parcs interdépartementaux répartis dans les trois départements touchant Paris : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne. Ces 297 hectares d'espaces verts de loisir et de détente de grande qualité et situés à moins de 30 minutes des portes de la capitale pourraient offrir une nouvelle respiration urbaine.
- 14 Créer de **nouveaux couloirs de bus à certaines entrées dans Paris** :
Cette action forte de la municipalité, initiée depuis 2001 pour rééquilibrer l'espace public au profit des modes de déplacement les moins polluants, se développera pour favoriser les échanges et les flux qui tissent la métropole au quotidien.
- 15 Favoriser l'adhésion des communes de la métropole à **Autolib'**.
Encourager une meilleure offre de services de transport, notamment pour les habitants des communes où se concentre une grande partie des logements.
- 16 Partager les principes d'aménagement des **canaux**, adopter une charte paysagère élaborée en commun et définir les principes d'un équilibre entre les différentes collectivités territoriales



L'échangeur de la Porte de la Chapelle au nord de Paris
© Emmanuel Nguyen Ngoc • Mairie de Paris

concernées dans le domaine de l'entretien des berges des canaux.

Identifiées par toutes les collectivités concernées comme un réel enjeu d'aménagement de l'espace public, ces règles cohérentes permettront de protéger l'unité paysagère des canaux.

17 Mutualiser avec les communes limitrophes les déchetteries aux portes de Paris.

Les déchetteries sont le symbole d'une nouvelle façon responsable et citoyenne de gérer nos rebuts. Nous pouvons envisager d'augmenter leur capacité pour partager cet objectif avec les habitants des communes limitrophes.

18 Créer, au sein de Paris Métropole, une commission chargée d'étudier une réforme du système de production, de distribution et des différents usages de l'eau avec, comme première étape, l'organisation d'une **conférence métropolitaine de l'eau** afin de s'entendre sur des sujets fédérateurs, définir une méthode de travail et fixer des objectifs communs.

Plusieurs collectivités ont manifesté de l'intérêt pour la démarche parisienne de remunicipalisation de l'eau. L'émiettement et l'empilement de structures qui caractérisent la gouvernance de la production et de la distribution de l'eau en Île-de-France conduisent à étudier une réforme du système.

19 Approfondir à l'échelle métropolitaine par des études techniques et des échanges d'expérience la réflexion sur la gestion de l'eau non potable et ses usages.

Au regard des enjeux bioclimatiques et de l'existence de nouveaux usages pour le réseau d'eau non potable à Paris, il paraît nécessaire de le moderniser en tenant

compte des expériences et des besoins des différentes collectivités de la métropole.

20 Élaborer un projet global ambitieux de réhabilitation de l'école du Breuil, pour en faire une vitrine de la gestion différenciée et écologique en Île-de-France et un élément essentiel de la coopération francilienne dans ce domaine. *École d'horticulture exceptionnelle, particulièrement performante en termes de développement durable, l'école du Breuil pourra devenir une vraie référence reconnue, un lieu métropolitain d'échange, de formation et d'innovation en matière de biodiversité et techniques du végétal.*

21 Élaborer dans le cadre de la future SEM "IDF Énergies nouvelles", un Shéma Directeur du chauffage urbain sur l'aire métropolitaine afin de développer les réseaux de ce mode de chauffage.

Les réseaux de chauffage urbain peuvent être un facteur important de réussite du plan climat, et ce à l'échelle métropolitaine. Paris, compte tenu de l'importance de son réseau, qui dépasse déjà ses limites et est géré par la CPCU, peut contribuer activement à l'élaboration d'un réseau de chaleur métropolitain.

22 Constituer une centrale d'achats des groupes scolaires, mutualisée au niveau métropolitain afin de réaliser des économies d'échelle.

Une mutualisation permettrait d'harmoniser le matériel (sportif ou informatique par exemple). Outre les économies d'échelle, l'enjeu est aussi de mieux structurer les filières d'approvisionnement, notamment la filière biologique.

IL NOUS FAUT
TROUVER ENSEMBLE
DE NOUVELLES
FORMES DE TRAVAIL
QUI PRENNENT
MIEUX EN COMPTE
L'ÉMERGENCE
DE NOUVELLES
CENTRALITÉS,
D'INTERCOMMUNALITÉS
PUISSANTES

Pour une métropole innovante, attractive et citoyenne

- 23 Mettre en place un **appel à projets métropolitains pour sélectionner chaque année des projets innovants relevant de l'économie sociale et solidaire** et aider à l'implantation des lauréats dans la métropole.

Il pourrait se concrétiser en un événement annuel pour valoriser ces projets, en association avec le Centre de ressources régional de l'économie sociale et solidaire.

- 24 Ouvrir le **laboratoire Paris Région Innovation** à toutes les collectivités qui souhaitent faciliter les projets d'innovation sur leur territoire.

Une première initiative pourrait être d'étendre l'expérimentation sur le mobilier urbain intelligent à l'ensemble de l'espace public métropolitain.

- 25 Recenser des friches disponibles et adaptées à l'installation d'ateliers de production des **métiers d'art** dans la métropole.

L'exercice des métiers d'art nécessite des surfaces d'ateliers que l'on peut trouver hors de Paris. Ces activités, qui contribuent à la visibilité internationale de la métropole, peuvent devenir des facteurs de développement économique local : il faut donc organiser et valoriser une offre de lieux de production répondant à leur spécificité.

- 26 Élaborer un **plan hôtelier métropolitain** comprenant l'évaluation et la territorialisation des objectifs d'hébergement touristique nécessaires à l'essor du tourisme tant de villégiature que d'affaires.

L'essor croissant du tourisme dans la métropole nécessitera une densification de l'offre hôtelière : le plan hôtelier de Paris peut être étendu à l'échelle métropolitaine.

- 27 Recenser et mettre en réseau des **lieux de pratiques amateurs au niveau métropolitain**.

Afin de favoriser la démocratie culturelle et une diffusion plus large des pratiques amateurs, créer des partenariats entre des lieux ressources pour identifier les espaces de répétition disponibles dans la métropole et initier une réflexion sur des lieux communs aux Parisiens et à leurs voisins.

- 28 Imaginer des **procédures de consultation par Internet** des citoyens sur les grands projets métropolitains.

L'émergence de la démocratie électronique doit contribuer à bâtir une citoyenneté métropolitaine par des dispositifs souples, réactifs et ciblés.

- 29 Inventorier, dans un premier temps à l'échelle de la petite couronne, le patrimoine historique, culturel, urbain et architectural et intégrer ces

travaux dans le projet de **plateforme numérique participative "Mémoires métropolitaines"**.

Ce projet permettrait de mettre en évidence la richesse du patrimoine culturel et urbain de la métropole tout en participant à construire avec ses habitants une "histoire partagée".

- 30 Créer des partenariats avec les collectivités de la métropole sur la thématique de l'égalité femmes-hommes et notamment l'emploi des femmes en situation de précarité.

En élargissant et en prolongeant le partenariat initié avec treize collectivités à l'occasion du centenaire de la journée de la femme en 2010, créer de nouveaux liens permettrait l'échange de bonnes pratiques entre élus, acteurs associatifs et institutionnels. Au-delà, il s'agit de construire une métropole du 21^e siècle à l'image des valeurs que nous portons avec détermination.

RENFORCER LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Poursuivre le travail conduit depuis 2001 doit nous amener à franchir une nouvelle étape dans les coopérations métropolitaines, renforcer la dimension métropolitaine de nos politiques municipales et aussi faire évoluer Paris Métropole.

Paris Métropole, qui rassemble maintenant presque deux cents collectivités franciliennes, a permis l'affirmation politique de la métropole. Cette émergence politique du fait métropolitain est une réalité que l'on observe sur toute la scène mondiale (Londres, Berlin, New York, et plus récemment Milan). Partout, les nouvelles pratiques urbaines et l'émergence de problématiques partagées imposent de réinventer notre manière d'être et de faire ensemble. Mais chaque construction métropolitaine a ses propres caractéristiques. Le Grand Londres s'est construit sans ville-centre ou région correspondant à l'aire urbaine. À l'inverse, la gouvernance de la métropole madrilène laisse une place prépondérante à la municipalité de Madrid.

Dans Paris Métropole, une nouvelle culture démocratique s'invente chaque jour.

Des propositions fortes ont émergé, notamment sur la péréquation financière ou le logement : cent dix initiatives ambitieuses y ont été lancées pour faire vivre la réalité métropolitaine. Paris Métropole est devenu aujourd'hui un lieu écouté, reconnu, y compris par la loi qui lui a conféré un pouvoir consultatif, notamment sur le réseau de transport régional. Pour autant, le fonctionnement égalitaire de Paris Métropole (une collectivité, une

voix) trouve aujourd'hui sa limite. Paris Métropole connaît une sorte de crise de croissance et nous devons veiller à ce que sa taille et ses vertus démocratiques ne menacent pas son développement. **Il nous faut trouver de nouvelles formes de travail ensemble qui prennent aussi mieux en compte l'émergence de nouvelles centralités, d'intercommunalités puissantes.**

Paris Métropole est un syndicat d'études, qui ne peut en l'état de ses statuts exercer des compétences d'orientation et d'action.

Or, aujourd'hui, dix ans après nos premiers pas pour faire vivre la métropole, l'existence de celle-ci est devenue une évidence, pour les élus bien sûr qui ont puissamment contribué à ce processus, mais aussi pour nos habitants qui la vivent au quotidien et attendent des changements concrets. Rester un lieu d'échanges et de propositions présente un risque pour notre crédibilité politique. On ne peut laisser le temps diluer les espérances, dans un moment où la très grave crise économique et sociale frappe durablement nos concitoyens et rend encore plus nécessaire de se mettre à l'action.

Il nous faut enfin relever le défi d'une métropole solidaire, et ne pas laisser s'installer une "métropole à plusieurs vitesses".

Notre impératif est de réduire les inégalités sociales et spatiales pour renforcer notre attractivité et le lien démocratique qui unit les habitants à la ville. C'est une véritable conception de la civilisation urbaine du XXI^e siècle que nous avons affirmée ensemble dès la création de Paris Métropole. Identifier ce qui ne fonctionne pas ou pas assez bien dans notre métropole, proposer des solutions pour les résoudre, remettre nos services publics sur un pied d'égalité, c'est se donner les moyens de renverser les effets de ségrégation, de maintenir la métropole parisienne dans le peloton de tête des "villes mondes".

De nouveaux outils stratégiques

Se donner les moyens d'agir à la bonne échelle sur quelques politiques stratégiques pour le développement de la métropole. Nous partageons depuis longtemps le constat que plusieurs politiques nécessitent un pilotage métropolitain car leur mise en œuvre est insatisfaisante. Nous avons déjà fait cette analyse en 2009 devant le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur à propos du logement : aujourd'hui cette compétence est partagée entre l'État, les com-

munes, les intercommunalités, les départements, la Région. Le logement est la préoccupation principale et doit être le premier levier pour construire la métropole de demain. La crise du logement est symptomatique d'un besoin d'intervention publique, tant pour garantir les droits que pour favoriser la mixité sociale. Il est temps de se coordonner pour amplifier sur tout le territoire la dynamique de construction et pour une meilleure organisation dans la prise de décisions.

La création d'une autorité métropolitaine du logement, proposée par Jean-Pierre Caffet dans son rapport, apportera une réponse efficace à une crise majeure, qui s'installe dans la durée, en développant un outil métropolitain opérationnel décisif.

Le constat du trop faible rythme de construction, du manque de logements sociaux, du recul de la mixité sociale, de la multiplicité d'acteurs sans chef de file, de la dilution des responsabilités et de l'émiettement des compétences, le tout dans un contexte de pression foncière très forte, appelle une transformation de la gouvernance.

Cette autorité pourrait avoir une compétence générale de programmation sur l'ensemble de son territoire, la capacité à impulser, à financer (par la délégation des aides à la pierre de l'État notamment), à mettre en œuvre des projets structurants, à initier, en cas de carence locale, des procédures en lien avec l'État pour se substituer aux collectivités défaillantes.

Cela doit être notre priorité pour 2012 : Paris Métropole pourrait proposer un projet de loi d'ici à juin. Rapidement, nous devons débattre entre nous de ses missions, de sa gouvernance et de son périmètre.

L'attractivité économique, touristique, l'innovation et la recherche : aucun de ces sujets ne saurait se concevoir à l'intérieur des périmètres communaux, intercommunaux ou départementaux, alors même que la concurrence est désormais mondiale et que le véritable échelon de développement économique se situe à l'échelle du Bassin parisien. Toutefois, les réalités sociales et économiques doivent nous inciter à adopter une approche avant tout pragmatique et opérationnelle. Ainsi, la Région est compétente et garante par son schéma de développement économique des orientations et de la cohérence d'ensemble : actions de déve-

veloppement économique, promotion et attractivité du territoire, soutien à l'innovation, etc. Il n'en demeure pas moins que, pour répondre à des problématiques spécifiques, des politiques concertées et concrètes doivent être mises en œuvre au sein de la zone dense bâtie de la métropole francilienne, qui concentre 93 % des emplois, notamment en matière de développement touristique, d'attractivité, d'accompagnement des personnes dans ou vers l'emploi, d'implantation de pépinières et d'hôtels d'entreprises, de logistique urbaine ou de suivi des mutations économiques. Il s'agit de mieux se coordonner à cette échelle pour mutualiser nos efforts et multiplier les opportunités, notamment en termes d'emploi.

Nous devons donc envisager la création d'un conseil de développement économique et durable qui puisse coordonner et impulser les réponses apportées à cette échelle.

L'environnement : depuis les lois "Grenelle de l'environnement", les collectivités locales doivent élaborer des plans climat-énergie territoriaux, dans le cadre des schémas régionaux de cohérence écologique et des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, élaborés par la Région. Dans ce cadre, la zone dense bâtie concentre quelques problématiques spécifiques qui doivent être traitées à cette échelle : réduction de l'empreinte écologique du bâti, des émissions de gaz à effet de serre, promotion des énergies alternatives, la question des réseaux de chaleur, etc. Est-il besoin de démontrer qu'il est nécessaire à tout le moins de coordonner les différents plans climat territoriaux et que la performance énergétique sera encore plus forte avec un plan climat d'échelle métropolitaine ?

Il apparaît nécessaire de créer une agence métropolitaine du climat, pour développer des projets sur tout le territoire métropolitain, fixer aux collectivités des objectifs communs, coordonner et partager des pratiques et des actions.

L'urgence sociale : la population en grande précarité, essentiellement les SDF et les migrants, est

concentrée dans la métropole dense, et mobile au sein de cet espace. L'État au premier chef, mais aussi les communes et les départements sont compétents, les dispositifs de prise en charge sont saturés, les efforts en faveur de l'hébergement d'urgence sont très inégalement répartis. Il est temps de répondre dignement aux populations les plus fragiles, d'amplifier et de mieux coordonner nos efforts.

Un des enjeux est de construire un Samu Social d'échelle métropolitaine pour mieux coordonner les maraudes, mutualiser les prises en charge hôtelières, répartir l'offre d'hébergement.

Les grands projets métropolitains : avec les cent dix initiatives, Paris Métropole a mis au jour des projets urbains d'échelle métropolitaine. Nous manquons aujourd'hui de moyens pour appuyer et renforcer ces projets. Nous partageons également le constat qu'il manque un échelon de coordination entre la planification régionale qui trace, à travers le SDRIF, les grandes orientations à 20-30 ans et les documents d'urbanisme des communes et des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Paris Métropole doit être porteur de cette coordination des PLU, SCOT et PLH à l'échelle de la zone agglomérée.

Au-delà d'outils pérennes et stratégiques sur quelques enjeux forts, il peut être nécessaire de développer des outils plus provisoires pour mettre en œuvre un projet métropolitain. En fonction des sujets traités, un syndicat mixte peut se créer, comme nous l'avons fait à une quarantaine de collectivités pour Autolib'. Dans d'autres cas, pour associer des acteurs publics ou privés, et même l'État, la forme juridique pourrait par exemple être celle de Groupements d'intérêt public. Plusieurs sujets pourraient donner lieu à cette démarche, comme l'aménagement des canaux et des berges de la Seine.

La logique d'intervention doit être guidée par l'efficacité : quels segments de la politique du logement, de l'aménagement urbain, de l'environnement, de l'attractivité économique... ne sont aujourd'hui pas ou insuffisamment traités et le seraient plus efficacement à l'échelle métropolitaine ? Il faut agir là où la coordination à l'échelle métropolitaine est indispensable.

Les transports sont absents de cette énumération. La compétence transport est en effet régionale. Dès 2008, sous l'impulsion du président de la Région, les élus locaux ont proposé un ambitieux plan de mobilisation en faveur du développement des transports collectifs. Nous avons tous conscience qu'il était impératif de désaturer la zone dense par le développement de transports collectifs en rocade, de rééquilibrer l'offre de transports entre l'est et l'ouest, d'améliorer la desserte des aéroports et de moderniser le réseau existant, notamment les RER. Grâce au travail tenace de Jean-Paul Huchon, la Région et l'État ont conclu en 2011 un protocole d'accord engageant la réalisation du réseau "Grand Paris Express" d'ici à 2025. Le STIF, outil présidé par la Région et intégrant les collectivités, permet une coordination des politiques des collectivités et leur participation à l'organisation des transports. Avec notamment la création de la SGP, qui par certains côtés double le STIF, il sera certainement nécessaire d'améliorer la gouvernance des déplacements en Île-de-France, mais le pilotage de cet enjeu relève plus que jamais de la compétence régionale.

Une meilleure gouvernance

Pour être pleinement efficaces, les actions stratégiques métropolitaines citées précédemment doivent s'inscrire dans un cadre politique d'ensemble, elles ne peuvent se concevoir les unes à côté des autres, sans liens entre elles. Paris Métropole est ce cadre. Mais Paris Métropole doit évoluer pour s'affirmer dans ce rôle politique de coordination et d'orientation.

Nous ne partons pas d'une page blanche, nous devons prendre appui sur les évolutions de ces dernières années, bâtir sur les acquis de Paris Métropole. Pour aller plus loin. Il faut ainsi prendre acte de l'existence de la métropole multipolaire et vouloir la rendre performante. La vision concentrique de l'agglomération parisienne a vécu. D'un côté, les relations entre Paris et les communes franciliennes sont, depuis 2001, profondément modifiées. Paris n'est plus le problème de la banlieue, et c'est tant mieux. Nous voulons aussi abolir cette frontière entre petite et grande couronne ; beaucoup reste à faire, une histoire de plusieurs décennies voire de plusieurs siècles ne pouvant s'effacer ni s'inverser en dix ans. De l'autre, le territoire francilien a vu émerger des intercommunalités plus fortes : dix intercommunalités regroupent plus de deux cent mille habitants chacune, vingt-deux en rassemblent plus de cent cinquante mille. La gouvernance par projets, autour de territoires

identifiés et limités en nombre, ne saurait évacuer la question de l'intérêt métropolitain. Miser sur un prétendu "effet locomotive" de quelques territoires pour toute la métropole, comme le fait l'État avec ses projets de "contrats de développement territorial", est un pari bien aléatoire. C'est prendre le risque de jouer les uns contre les autres alors qu'au contraire il nous faut rechercher une vraie performance globale de la métropole, en renforçant la coordination d'ensemble, en fédérant les dynamiques territoriales.

Partir des acquis de Paris Métropole, c'est d'abord reconnaître que la force de cette démarche est qu'elle émane des élus eux-mêmes, qu'elle se développe à leur initiative, dans le respect de leur légitimité démocratique mais aussi de leur diversité. Rien d'efficace et de pertinent ne pourra se décider d'en haut. Si l'État est légitime à réfléchir aux côtés des élus locaux, à les accompagner, il ne saurait imposer sa vision des choses.

Partir des acquis de Paris Métropole, c'est aussi prendre conscience que, dans un système complexe et évolutif, comme le sont toutes les grandes métropoles mondiales, l'efficacité repose non pas sur une segmentation bloquée des rôles des uns et des autres mais sur la capacité de mobiliser chacun pour apporter à chaque problème une solution adaptée. "Une solution adaptée" c'est pouvoir agir sur les champs non couverts, sur des "vides" d'action ou de coordination. Nous devons donc réfléchir aux meilleurs moyens pour coordonner les institutions existantes et ainsi faire face à la multiplicité des acteurs, à la diversité de nos territoires et aux différentes temporalités de nos actions.

À ce stade, la formule de droit commun qui semble s'appliquer le mieux à notre ambition est celle des pôles métropolitains, dans la mesure où ils proposent un organe de gouvernance partenarial, efficace et représentatif. Aujourd'hui, les pôles métropolitains sont des établissements publics constitués par accord entre des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en vue d'actions d'intérêt métropolitain. Les EPCI se prononcent par délibérations concordantes sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées au pôle métropolitain.

Aujourd'hui, la loi précise que le territoire francilien ne peut développer ce type de dispositif, l'évolution de la gouvernance francilienne ayant été remise à plus tard. De plus, compte tenu des singularités de

la métropole parisienne, nous souhaitons un pôle également ouvert aux départements, à la Région, à Paris. Pour franchir une nouvelle étape dans la gouvernance, il faut donc faire évoluer la loi pour qu'un pôle métropolitain puisse se créer en Île-de-France et réunir les collectivités au-delà des intercommunalités. Un élément essentiel de notre conviction est en effet que nous devons garder la force de rassemblement et de fédération de Paris Métropole, en nous inscrivant dans son histoire et sa continuité.

C'est pour ces mêmes raisons que la proposition de création d'une communauté urbaine, ou d'une collectivité "Grand Paris" ne semble pas appropriée. Depuis 2001, des intercommunalités fortes sont nées en Île-de-France, de nouvelles formes de coopération entre collectivités ont émergé, fondées sur des logiques de projet de territoire. Paris Métropole a institué un nouveau cadre qui dépasse les frontières artificielles entre départements ou entre grande et petite couronne. Vouloir imposer la création d'une structure institutionnelle classique conduirait à faire disparaître les départements comme les intercommunalités de petite couronne au profit d'une mégastucture compétente sur un espace de plus de 6,5 millions d'habitants. Cela reviendrait également à recréer une frontière entre petite et grande couronne.

Cette solution est violente pour les collectivités existantes, elle est de plus inefficace (la plus importante des communautés urbaines, en dehors de Paris, rassemble "seulement" 1 300 000 habitants). Un grand département de la Seine ou une communauté urbaine aurait des compétences obligatoires nombreuses et mettrait en œuvre directement des services publics, y compris de proximité, qui ne correspondent pas aux enjeux stratégiques qui nous semblent relever d'un pilotage métropolitain. Revenir en arrière, à l'époque du département de la Seine, ce serait se tromper d'échelle au moment de conforter la dimension mondiale de notre métropole.

Fort de ces exigences et de ses spécificités, pour allier efficacité et respect des identités, Paris Métropole pourrait donc devenir une confédération métropolitaine.

Quelques premiers axes peuvent être esquissés pour accompagner l'évolution de Paris Métropole :

- Doter Paris Métropole d'une véritable capacité de décision, en créant en complément de la formation plénière réunissant les deux cents élus actuels de Paris Métropole une instance exécutive plus resserrée, de trente à quarante élus, rassemblant Paris, la Région, les départements, les grandes intercommunalités, ainsi que des représentants des communes qui ne sont pas concernées par les regroupements intercommunaux.
- Transformer Paris Métropole, à partir du modèle des pôles métropolitains, pour qu'il devienne un véritable lieu de coordination et d'impulsion stratégiques, souple et efficace, sur les enjeux mentionnés précédemment et permette la mise en œuvre de véritables politiques métropolitaines. Paris Métropole, de syndicat d'études, doit devenir un lieu politique qui dispose de vraies compétences.
- Donner à Paris Métropole les moyens de développer une solidarité de projets en renforçant ses moyens d'expertise technique et d'intervention financière. Paris Métropole doit pouvoir proposer et porter des projets d'envergure en renforçant sa capacité d'analyse et de prospective : pour cela le concours de l'Atelier Parisien d'Urbanisme et de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme sera essentiel. L'exercice de ces compétences ne peut se conduire également qu'en favorisant la solidarité entre les territoires, par la définition de mécanismes de péréquation et par le biais d'un fonds d'investissement métropolitain. Pour compléter le mécanisme de solidarité de transfert, ce fonds aurait pour ambition de développer une solidarité de projets. Il s'agit de mutualiser les capacités d'investissement pour nous doter d'un outil qui permette de financer les projets d'intérêt métropolitain.



RÉSUMÉ

Pour répondre aux enjeux actuels d'ouverture, de projets partagés, d'équité territoriale, Paris a mis en place, depuis plus de dix ans, les conditions d'un dialogue avec ses voisins. C'est aussi ce qui a permis la naissance de Paris Métropole, en 2009, syndicat mixte regroupant 199 collectivités aux côtés de Paris : intercommunalités, communes, départements, Régions.

Pour prolonger cette dynamique de projets, la Ville de Paris a souhaité travailler à la métropolisation de l'ensemble de ses politiques. À la suite du rapport remis par Jean-Pierre Caffet en juillet 2011, un programme de trente actions prioritaires a été défini. Reflets des pratiques quotidiennes des habitants de la métropole, ces propositions concrètes seront mises en œuvre d'ici à la fin de ce mandat.

Mais Paris ne peut pas répondre seule au défi métropolitain. La prise de conscience d'un destin partagé a fait cheminer l'idée d'une refonte de la gouvernance de la métropole parisienne. En prenant part à ce débat, le Maire de Paris a fait la proposition de créer une confédération métropolitaine, inspirée du modèle des pôles métropolitains. Dotée de réels pouvoirs de décision, la confédération installe un cadre politique cohérent pour traiter de sujets où les compétences sont partagées sans qu'existent aujourd'hui de véritables dispositifs de coordination : l'environnement, l'attractivité économique, l'urgence sociale, etc.



Quelques sujets stratégiques majeurs seront traités en priorité. Le logement, par exemple, devenu en quelques années la préoccupation première de nos concitoyens. La proposition de créer une Autorité du logement, réunissant les différentes collectivités et l'État, permettrait de disposer non seulement d'une vision globale et stratégique, mais aussi d'une capacité à programmer et à financer la construction de logements sur l'ensemble du territoire métropolitain. Communes, départements, intercommunalités et Région ont vocation à prendre place dans cette nouvelle organisation qui doit conserver le caractère fédérateur et la logique de Paris Métropole.

Comment avancer en 2012 ?

Il n'y aura pas de progrès sans associer tous ceux qui font la ville au quotidien. L'association de la société à la construction de la métropole est une condition *sine qua non* de cette transformation, qui ne pourra tirer sa légitimité que de l'adhésion collective de l'ensemble de ses acteurs.

Pour créer les conditions de cette mise en débat collectif, nous pourrions :

- consacrer le second semestre 2012 à un grand débat citoyen sur la question métropolitaine, en mettant les citoyens au cœur du processus de construction de notre métropole. Ils sont aujourd'hui les meilleurs alliés des élus locaux dans la relance de la métropole ;
- renforcer dès à présent le "comité des partenaires" de *Paris Métropole* pour une coopération plus structurée avec les acteurs économiques. Au sein de ce comité, il pourrait être créé des branches thématiques qui permettent d'associer l'ensemble de la société, mais aussi une instance de pilotage resserrée avec les principales entreprises, les universités et la recherche, sur le modèle du "*London First*" ;
- donner une place active aux syndicats techniques en organisant le "consortium des organisateurs de métropole", placé aux côtés de Paris Métropole. Ce sont les grands réseaux intégrés à l'échelle métropolitaine qui portent la réalité et la viabilité de la métropole : transports en commun, gestion des eaux (consommation, traitement, protection), énergies, déchets, etc. ;
- poursuivre le débat au sein de Paris Métropole du projet de gouvernance métropolitaine durant toute l'année 2012, et préparer un projet de texte législatif permettant l'évolution de Paris Métropole et la constitution d'une confédération métropolitaine.



CONTRIBUTION DE LA VILLE DE PARIS À LA RÉVISION DU SDRIF

L'avenir de Paris se joue tant sur son territoire propre que plus largement dans son imbrication avec les dynamiques territoriales et dans sa relation aux grands pôles de l'Île-de-France et du Bassin parisien. Son développement et la valorisation de ses atouts sont donc fondamentaux et devraient trouver leur place dans le nouveau Schéma Directeur de la Région Île-de-France. La révision du SDRIF dont la dernière phase a été lancée en septembre 2011, a ouvert une nouvelle période d'approfondissement des réflexions menées sur l'avenir de la Région et de la métropole parisienne. Dans le cadre de la phase de concertation menée avec les départements, en vue de l'adoption du schéma pour décembre 2013, sur les recommandations du Conseil régional, Paris souhaite compléter la contribution apportée en 2006 développant sa vision de l'évolution de la stratégie d'aménagement du territoire. Cette contribution complémentaire tient compte de la transformation rapide du contexte politique et social métropolitain, et des modifications législatives.

Pour Paris, le SDRIF est l'expression de la cohérence de l'aménagement régional. Au regard des nouveaux outils, comme la loi Grand Paris, le Schéma Directeur doit plus encore qu'auparavant mettre en cohérence les projets locaux, comme les contrats de développement territorial et le réseau Grand Paris Express, en proposant notamment des options de phasage. Le SDRIF doit aussi s'inscrire dans l'échelle plus large du Bassin parisien et renforcer l'émergence de l'Axe Seine, jusqu'au Havre.

La nécessité de mettre en avant la place de Paris au cœur de la métropole et le rôle de la métropole au cœur de la région doit être réaffirmée. Ces dernières années, la dynamique métropolitaine s'est accélérée. C'est vrai sur un plan politique : renforcement de l'intercommunalité, développement de nouvelles pratiques de coopérations interterritoriales, émergence de nouveaux acteurs avec Paris Métropole. Dans la métropole polycentrique, Paris attend de cette révision qu'elle permette de conforter la place de Paris dans la dynamique métropo-

litaine et régionale. Tout ce qui renforce le rayonnement parisien, ses capacités de redistribution ainsi que son développement équilibré porte la cause de la solidarité régionale, nationale et internationale. De même, Paris a besoin d'une région qui se développe.

Au-delà des orientations retenues, la prise en compte de ces défis appelle à renouveler les modalités de planification et de représentation de la métropole. La cartographie du SDRIF devrait assurer une meilleure visibilité des territoires métropolitains, un maillage polycentrique et multipolaire plus qu'une métropole en faisceaux, la prise en compte de l'échelle de la zone dense, du grand paysage.

Pour Paris, il s'agit de relever, à la suite du projet de SDRIF de 2008, quatre défis majeurs : une métropole mixte et solidaire ; une meilleure prise en compte de l'environnement ; la stratégie régionale en matière de transports ; l'attractivité internationale de la métropole.

La réponse à la crise du logement abordable doit être au cœur des préoccupations du SDRIF. La relance de la construction est un enjeu majeur. Elle doit se concentrer pour l'essentiel dans la zone dense de l'agglomération, en cohérence avec le renforcement du transport public métropolitain et dans les centralités urbaines existantes et équipées. Elle doit intégrer la création de logements sociaux et intermédiaires, de structures d'hébergement et d'insertion.

L'enjeu environnemental fait également partie intégrante du projet régional. À travers le SDRIF, c'est la question de la résilience écologique du territoire régional et sa capacité à s'adapter qui est posée. Cela suppose une véritable stratégie énergétique régionale favorisant les énergies renouvelables, le maillage du territoire en transports collectifs et l'accent mis sur les circuits courts, en particulier en matière d'approvisionnement alimentaire.

L'offre de mobilité est un puissant levier du développement durable et solidaire de la métropole. Les projets de transports doivent accompagner un

IL EST IMPÉRATIF
QUE LE SDRIF
CONTINUE
DE DÉFINIR
LES OBJECTIFS
À ATTEINDRE
À MOYEN ET LONG
TERMES EN MATIÈRE
DE PRODUCTION
DE LOGEMENTS
ET D'EMPLOIS

modèle d'urbanisation post-Kyoto. Cela signifie synchroniser l'urbanisation des nouveaux quartiers avec la réalisation des transports collectifs. Plusieurs projets de transports sont à inscrire en priorité dans le schéma à une échéance définie : prolongement de la ligne de métro 10 et du T3, création de gares RER et métro dans les nouveaux quartiers parisiens, et arrivée des lignes grande vitesse Paris-Normandie et Paris-Orléans-Clermont dans la capitale. Le SDRIF doit aussi permettre de clarifier certains aspects du réseau Grand Paris Express, notamment son mode d'exploitation et les connexions intermodales. Il faut rappeler enfin l'importance d'une meilleure liaison entre Paris et les aéroports, de la prise en compte de la question des hélicoptères et d'une réflexion régionale sur la logistique.

Paris est au cœur de la création d'emplois et de l'attractivité de la Région. La diversité de ses fonctions économiques (services aux entreprises et aux personnes, tourisme, filières innovantes, économie de la connaissance, création...) et le soutien aux emplois de proximité sont deux axes que Paris privilégie en vue du maintien de son taux d'emploi et de la hausse du taux d'emploi régional. La dynamique régionale en matière d'emploi doit renforcer les pôles stratégiques, bien desservis. Le SDRIF doit également soutenir la place de Paris dans l'enseignement supérieur et la recherche, et favoriser un développement et une meilleure répartition de l'offre touristique, d'équipements et de services dans la métropole.

Enfin, il faut amplifier les processus de concertation pour donner toute son effectivité aux orientations tracées par le SDRIF. Le schéma adopté en septembre 2008 a fait l'objet d'un processus de concertation et de mobilisation des acteurs inédit et très important. Paris salue à ce titre l'association de Paris Métropole et de l'Atelier International du Grand Paris. Paris demande que l'engagement de l'État aux côtés des collectivités se fasse dans une logique constructive et intègre les attendus des collectivités afin d'aboutir dans les plus brefs délais à un document de planification indispensable à un développement partagé de notre territoire.

Au service du développement durable des territoires, les documents de planification urbaine de cette échelle, dont la durée se situe entre quinze et vingt-cinq ans minimum, évoluent désormais vers une meilleure gouvernance démocratique permettant d'en vérifier la portée effective et les adaptations souhaitables. Dans ce cadre, il pourrait être envisagé de donner un autre statut et cadre d'action

à l'actuel observatoire du SDRIF en proposant qu'il rende compte de ses travaux à l'ensemble des partenaires tous les ans.

AFFIRMER LE SDRIF COMME EXPRESSION PARTAGÉE DE LA COHÉRENCE DE L'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Le SDRIF doit constituer un cadre de référence partagé pour bâtir une métropole durable et améliorer ainsi la qualité de vie de tous les Franciliens. Paris est particulièrement attachée, dans un contexte qui a bousculé l'ordonnancement des textes d'orientation, à ce que le SDRIF incarne la cohérence régionale.

Le SDRIF est le garant des grands équilibres régionaux

Afin de développer l'attractivité régionale, le SDRIF doit promouvoir un schéma équilibré et polycentrique du développement. Cela implique à la fois d'encourager le développement complémentaire et non concurrentiel des différentes centralités métropolitaines mais aussi de veiller à ce que cela bénéficie à l'ensemble des habitants des territoires dans une dynamique vertueuse. Ainsi, il est impératif que le SDRIF continue de définir les objectifs à atteindre à moyen et long termes en matière de production de logements et d'emplois et leur déclinaison locale (par type, par bassin, par zone). Il pourrait donc constituer le cadre d'une politique régionale d'agrément emploi-habitat sur l'ensemble du territoire régional, y compris sur les zones des CDT et les OIN. De ce point de vue, c'est au niveau du SDRIF que doivent s'apprécier les équilibres habitat/emploi et s'exprimer les rééquilibrages nécessaires, en l'occurrence le rééquilibrage de l'emploi vers l'est de la métropole, afin de soulager le système de transports et mieux répartir les bases fiscales et les dépenses sociales.

En assurant un cadre pour la mise en œuvre des différentes politiques contractuelles

Le SDRIF, outil central de la planification régionale, a vocation à intégrer les orientations générales des schémas spécifiques élaborés par ailleurs par la Région, comme le SRCE (schéma régional de cohérence écologique), le SCAE (schéma climat, air, énergie), le SRIT (schéma régional des infrastructures de transport) comprenant un volet marchandise, SRDE (schéma régional de développement économique), ect.

De plus, le SDRIF, réalisé en association avec l'État, est le cadre efficace pour la mise en cohérence des

différents programmes contractuels entre l'État et les collectivités locales (contrats de projets, contrats particuliers, contrats urbains de cohésion sociale, contrats de développement territorial...) et entre collectivités. En particulier, les CDT, dont les calendriers d'élaboration sont concomitants à celui de la révision du SDRIF, devront s'inscrire dans les grands équilibres prescrits par le Schéma Directeur régional et s'articuler avec les dynamiques à l'œuvre dans les territoires qui n'en sont pas pourvus.

En intégrant le réseau de transports du Grand Paris Express dans une stratégie globale de mobilité

Pour Paris, la définition du schéma doit être l'occasion de poser des principes forts en matière de phasage afin d'éviter qu'à la suite de décalages de calendriers (financement, procédures, travaux...), une déconnexion se produise entre le développement des nouveaux quartiers et l'arrivée du réseau de transports. Le SDRIF pourrait ainsi déterminer à quelles échéances évolueront les territoires concernés, en donnant priorité aux espaces enclavés et défavorisés de la métropole, et à ce que les projets urbains émergeant autour des gares soient équilibrés.

En prenant en compte l'échelle du Bassin parisien

Au-delà du périmètre régional, le Bassin parisien est une échelle indispensable à considérer pour l'aménagement de notre territoire. Qu'il s'agisse de déplacements quotidiens ou d'échanges économiques, les interactions toujours plus nombreuses entre l'Île-de-France et les régions, voisines ou non, doivent être une dimension forte du nouveau Schéma Directeur. Certains espaces plus lointains mais étroitement liés au cœur de la métropole, comme la vallée de la Seine, où sous l'impulsion

des villes de Paris, Rouen et Le Havre se dessine depuis 2009 un nouvel axe de coopération à vocation économique, culturelle et écologique, mérite un renforcement des liens avec notre région.

METTRE EN AVANT LA PLACE DE PARIS AU CŒUR DE LA MÉTROPOLE ET LE RÔLE DE LA MÉTROPOLE AU CŒUR DE LA RÉGION

Le développement de la métropole est un facteur déterminant de l'équilibre d'ensemble du territoire régional.

Consolider une dynamique métropolitaine de plus en plus affirmée

La métropole est aujourd'hui un espace vécu. La vie quotidienne et la mobilité des métropolitains s'orchestrent majoritairement au sein de la zone dense en lien avec les territoires des villes nouvelles. Sur 4 % de l'espace francilien vit près de la moitié de la population, sont concentrés 60 % des emplois et s'effectuent 90 % des déplacements. La représentation métropolitaine est de mieux en mieux intégrée par les habitants et les usagers. Le renforcement de l'intercommunalité, la dynamique créée par le développement de nouvelles pratiques de coopérations territoriales, l'émergence de nouveaux acteurs tels que *Paris Métropole* y ont pour une grande part contribué. Ces transformations, Paris les a impulsées et accompagnées.

Donner à voir la métropole

L'accélération de ces dynamiques interroge la pertinence du modèle de représentation. La métropole apparaît désormais comme un maillage complexe de territoires et de réseaux organisés de manière polycentrique en lien avec son hypercentre. Les logiques de rapprochement indépendantes des distances sont encore confortées par les réseaux numériques. Dans le projet spatial du SDRIF, la visibilité des territoires métropolitains doit être identifiée. L'association de Paris Métropole au SDRIF, le lien avec l'AIGP pourront permettre d'élaborer une représentation de cette polycentralité à une échelle pertinente.

Paris soulève la question d'une échelle intermédiaire de coordination entre le SDRIF et l'échelle communale ou intercommunale des PLU et PLH (SCOT, PLH métropolitain) permettant aux collectivités de la zone métropolitaine de prendre collectivement en charge leur destin.

Le SDRIF est l'outil stratégique d'un développement équilibré des territoires métropolitains et régionaux. Il doit mettre en cohérence les contrats de développement territorial et le réseau Grand Paris Express avec les autres dynamiques locales en proposant notamment un phasage du réseau qui accompagne d'abord les populations les plus défavorisées.

Le SDRIF doit aussi s'inscrire dans l'échelle plus large du Bassin parisien et renforcer l'émergence de l'Axe Seine.



-  Principaux bois, parcs et jardins
-  Cimetières
-  Stades et terrains de sport végétalisés
-  Principaux alignements d'arbres
-  Emprises autoroutières et Boulevard Périphérique
-  Emprises ferroviaires
-  Petite ceinture ferroviaire
-  Emplacement de la ceinture verte

apur
ATELIER PARISIS D'URBANISME Mars 2011

Le cœur de l'agglomération parisienne
 Les grandes composantes

Renforcer la polycentralité de la métropole parisienne, c'est donner toute sa place à la dynamique portée par la ville-centre

Cela implique d'évaluer la fonction d'une ville capitale au sein d'un système économique polycentrique. Paris contribue au rayonnement de l'agglomération par la force de son tissu économique, son cadre de vie, sa place stratégique dans le système de transports, ses laboratoires de recherche, la qualité exceptionnelle de son offre culturelle, ect. Cette dynamique se concrétise dans des pôles d'excellence mais surtout dans la capacité à animer une économie en réseau. C'est toute la métropole qui forme un cluster. Dans le SDRIF, la représentation du dynamisme métropolitain ne pourra donc se fonder sur la spécialisation zonale car elle n'intègre pas la réalité de l'économie en réseau. Cela implique également de reconnaître la diversité économique parisienne : commerce et artisanat, banques et assurances, sièges sociaux et start-ups, hôtellerie-restauration, services à la personne.

La capacité d'entraînement de Paris doit en particulier être reconnue autour des projets de renouvellement urbain, menés sur près de 10 % de son territoire. Qu'il s'agisse de la rénovation des Halles, des grands projets menés sur les territoires de la couronne ou de la politique de déplacements, le nouvel urbanisme parisien est l'un des instruments de l'aménagement d'ensemble au service de la création d'emplois, de l'attractivité et de la compétitivité de la métropole. Il contribue d'ailleurs puissamment au rééquilibrage est/ouest des territoires franciliens. Dans ce souci de rééquilibrage, le développement des arrondissements de l'est parisien est une priorité depuis 2001, Paris ne peut en effet être considérée comme un espace homogène.

La place des gares historiques parisiennes, notamment dans le schéma de transport du Grand Paris, est une question centrale qui suppose de définir un schéma des gares TGV d'échelle régionale. Celui-ci permettra d'approfondir les réflexions sur le lien entre les projets urbains parisiens et les stratégies ferroviaires, en particulier le devenir de plusieurs pôles de la capitale comme par exemple le tripode Lyon-Austerlitz-Râpée.

Le développement de Paris, mais aussi la cohérence de l'espace régional, se jouent notamment à travers la prise en compte des besoins propres à la métropole et à l'agglomération dense.

Le SDRIF peut aujourd'hui concevoir la nouvelle image de la région Île-de-France en intégrant deux échelles stratégiques indissociables : celle de son insertion dans le grand territoire du Bassin parisien, mégarégion de rang européen d'une part ; celle de la spécificité de sa zone agglomérée d'autre part.

La cartographie du SDRIF devrait viser à exprimer la stratégie globale de planification qui valorise les paysages urbains et naturels régionaux, en assurant une meilleure visibilité des territoires métropolitains, du système polycentrique et de la zone dense.

Le nouvel urbanisme parisien est l'un des instruments de l'aménagement d'ensemble, de l'attractivité et de la compétitivité de la métropole. Il contribue au rééquilibrage est/ouest des territoires franciliens.

Qu'il s'agisse de transports, d'environnement, d'attractivité économique ou de solidarité sociale, ce qui profite à Paris profite à la métropole et à l'Île-de-France. Le SDRIF devra donc confirmer les grands équilibres parisiens et sa diversité : maintien du taux d'emploi et de production de logements (insertion dans les trames vertes et bleues, qualité de service des transports en commun, connexion aux réseaux de transports nationaux et internationaux.).

RÉPONDRE À QUATRE DÉFIS MAJEURS :
UNE MÉTROPOLE MIXTE ET SOLIDAIRE,
UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE
L'ENVIRONNEMENT, LA STRATÉGIE RÉGIONALE
EN MATIÈRE DE TRANSPORTS, L'ATTRACTIVITÉ
INTERNATIONALE DE LA MÉTROPOLE

Une stratégie pour le logement au service d'une métropole mixte et solidaire

La pénurie de logements abordables et les processus de ségrégation sociale et spatiale constituent deux des enjeux les plus difficiles et les plus graves auxquels est confrontée la Région Île-de-France.

Au cœur de cette crise, la Ville de Paris s'est fortement mobilisée, malgré un foncier contraint, en faveur de la relance de la construction, en particulier pour accroître l'offre de logements sociaux et les capacités d'hébergement, ainsi qu'en faveur d'un mouvement sans précédent de requalification globale des quartiers défavorisés.

Relancer fortement la construction

La loi du 3 janvier 2010 relative au Grand Paris porte à 70 000 logements/an l'objectif régional de production fixé en 2008 à 60 000. Pourtant, le rythme moyen de mise en chantiers pour la période 2000-2009 a été de 37 000 logements par an. Dans ce contexte, Paris continuera pleinement à prendre part à l'effort de construction. Le Programme Local de l'Habitat adopté par la Ville de Paris en mars 2011 confirme l'objectif de création de 4 500 logements neufs par an. Mais cet effort local n'aura que peu d'effets s'il ne s'inscrit pas dans un effort général et continu de l'ensemble des collectivités et des EPCI de la métropole. La relance de la construction de logements doit rester un axe fort du SDRIF actualisé. Elle doit en outre se concentrer pour l'essentiel dans la partie dense et équipée de l'agglomération en exploitant toutes les réserves foncières, notamment publiques, et toutes les potentialités de restructuration urbaine en lien avec le renforcement de la structuration du réseau de transports collectifs. Il faut identifier les voies et moyens pour assurer la mobilisation du foncier de l'État.

Requalifier les quartiers en difficulté

L'accroissement des inégalités se traduit par un processus de survalorisation de certaines parties du territoire et de paupérisation croissante de quartiers déjà dévalorisés. En Île-de-France, plus de cent dix quartiers sont parties prenantes d'un Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), ce qui en fait la région de France la plus concernée par la politique de la Ville. À Paris, quatorze quartiers, qui totalisent plus de trois cent trente mille habitants, bénéficient d'interventions renforcées depuis 2001. Cependant, les écarts entre ceux-ci et le reste de Paris en matière de précarité sont toujours marqués et imposent plus que jamais un effort soutenu et déterminé pour y améliorer l'habitat social et le cadre de vie, diversifier l'offre de logements, renforcer l'offre de services aux habitants et l'animation des quartiers. Les bailleurs sociaux ont un rôle essentiel dans ce processus. La requalification de ces quartiers doit participer de l'affirmation de nouvelles centralités métropolitaines et du rééquilibrage territorial.

LES GRANDS
PROJETS DE
PARIS ONT UNE
RÉSONANCE
PARTICULIÈRE,
PARCE QUE PARIS
N'APPARTIENT
PAS AUX
PARISIENS MAIS
AU CONTRAIRE
EST UN
CARREFOUR
POUR LA
MÉTROPOLE,
POUR LA RÉGION
ET MÊME
AU-DELÀ

Préserver la mixité sociale par l'augmentation du parc social et des places d'hébergement, et la création d'une offre de logements à loyers maîtrisés

La hausse des prix de l'immobilier, du foncier, des loyers, engendre des phénomènes d'exclusion qui touchent non seulement les catégories modestes mais aussi l'ensemble des couches moyennes. À la ségrégation sociale et spatiale s'ajoutent la hausse du taux d'effort pour le logement et l'augmentation des migrations alternantes et de la durée des trajets. Le processus d'éviction par la loi du marché est d'autant plus fort qu'on se rapproche du cœur de l'agglomération. Le SDRIF devra veiller à en réguler les effets pervers, sur les populations les plus fragiles notamment, en articulant le développement urbain et le maintien de logements abordables sur les territoires.

Exprimer la nécessité de rééquilibrages et en définir les voies et moyens

L'Île-de-France connaît un déséquilibre dans la répartition de l'habitat et de l'emploi ; avec la plus grande concentration d'emplois sur les communes de l'ouest et la plus grande proportion de ménages modestes sur les communes de l'Est et du Nord-Est, la tension sur le système de transports est forte. La distinction entre les secteurs qui jouissent de revenus liés à l'emploi et ceux qui assument les charges dues aux populations, avec des dépenses sociales en presque totalité décentralisées, menace les équilibres territoriaux.

Un effort vigoureux et continu doit être engagé pour augmenter le parc de logements sociaux, particulièrement à l'Ouest et au Sud de la région, dans les communes dont le taux n'atteint pas les 25 %, par construction mais aussi par acquisition, réhabilitation et conventionnement d'immeubles existants. Il doit être complété en constituant un parc de logements intermédiaires à loyers maîtrisés dans l'ensemble de la Région Île-de-France. Paris mène une politique volontariste afin de financer entre 2008 et 2014, quarante mille logements sociaux supplémentaires (dont 60 % en neuf) et d'atteindre fin 2013 les 20 % exigés par la loi SRU avec six ans d'avance. Cet exemple montre que l'objectif de la loi SRU peut et doit être atteint, y compris dans des espaces contraints.

L'exigence de mixité et de solidarité au sein de l'agglomération doit inclure l'effort en matière d'hébergement et d'insertion. Là

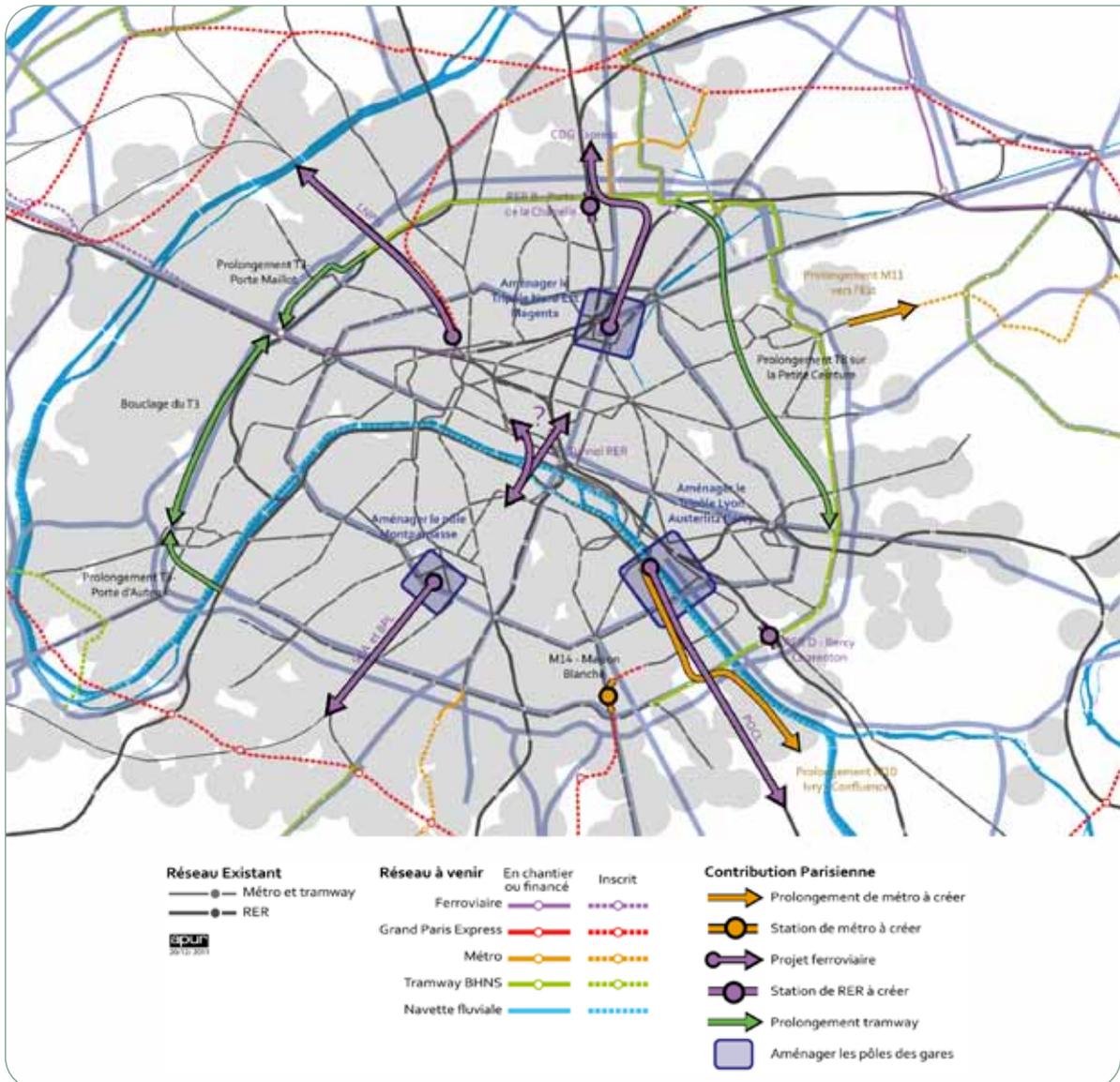
encore, Paris assume un taux de quatre places pour mille habitants et entend poursuivre dans les prochaines années son effort de création de nouvelles structures d'hébergement, soit quatre fois plus qu'imposé par la loi MOLLE. Il convient que les collectivités soumises à cette obligation se mobilisent en faveur du développement de nouvelles places d'hébergement sur leurs territoires afin de ne pas produire de nouveaux déséquilibres.

Il est temps de mettre à niveau nos outils pour ne pas laisser un marché insuffisamment régulé par l'État et la spéculation foncière exacerber les difficultés, pour permettre une production renforcée de logements au sein de la zone dense où les besoins sont plus forts, respectant les grands équilibres, géographiques (est/ouest, centre/périphérie) et de mixité des logements (sociaux, intermédiaires).

Paris, en lien avec la démarche lancée par Paris Métropole, affirme la nécessité d'une gouvernance adaptée et la mise en place d'une autorité en matière de logement qui affirme la spécificité de la question du logement dans la zone dense et dans la métropole. Le SDRIF pourrait réaffirmer l'intérêt d'un tel instrument.

Enfin, les inégalités territoriales dans la métropole parisienne se traduisent également en matière de santé et d'aide sociale. Permettre un accès plus équitable aux soins et aux services sociaux et médico-sociaux doit être un axe fort du nouveau Schéma Directeur, notamment en faveur de la petite enfance, des jeunes, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en situation d'exclusion. Il est nécessaire en particulier de répondre aux enjeux soulevés par le vieillissement de la population et par la hausse inquiétante, liée à la crise économique, des cas d'exclusion sociale.

La réponse à la crise du logement abordable est au cœur des préoccupations du SDRIF. La relance de la construction, dans tous les territoires, est un enjeu majeur. Elle doit se concentrer pour l'essentiel dans l'agglomération et intégrer la création de logements sociaux et intermédiaires, de structures d'hébergement et d'insertion. Le SDRIF intégrera les réflexions en cours sur la mise en place d'une autorité métropolitaine du logement.



Pour une offre de mobilité, outil du développement durable

Des enjeux environnementaux au cœur du projet régional

Paris, en 2006, avait affirmé les objectifs principaux : préserver et valoriser les milieux naturels, réduire l'impact des activités sur l'environnement, favoriser les économies d'énergie et le remplacement progressif par des sources d'énergies renouvelables. Le schéma régional de cohérence écologique et le schéma climat, air, énergie constituent les cadres partagés sur lesquels le SDRIF pourra appuyer sa démarche de projet.

Élaborer une stratégie énergétique francilienne
La Ville de Paris a adopté un plan climat ambitieux qui s'inscrit dans une stratégie métropolitaine et

régionale. L'Île-de-France produit moins de 15 % de ses besoins énergétiques. Elle a pourtant des atouts considérables. Le SDRIF devrait permettre d'engager la mutation énergétique du territoire régional et anticiper le renchérissement des énergies fossiles. Deux voies pour cela :

- le développement des énergies renouvelables, de la géothermie, de l'éolien et du solaire, sur la diversification des moyens de production et de récupération qui peuvent alimenter les réseaux de chaleurs (biomasse, déchets organiques) ainsi que les réseaux de froid et de chaleur, qui sont dans la partie dense de la métropole l'un des moyens les plus efficaces au plan énergétique ;

- explorer les gisements énergétiques existant dans les réseaux d'eaux usées ou les eaux grises et, plus largement, dans l'ensemble des réseaux urbains. Le lancement d'une étude sur le potentiel énergétique des grands collecteurs pourrait être une première action dans le domaine de la convergence eau/énergie.

En parallèle, une politique d'adaptation au changement climatique s'impose : plan canicule, adaptation des bâtiments et des villes, végétalisation, plan de prévention des inondations, compensation carbone. Les inondations et le développement des îlots de chaleur par exemple sont déjà des problèmes majeurs qui risquent d'être amplifiés. Une analyse globale permettrait d'identifier les sites les plus exposés et ceux supports de projets.

Améliorer la qualité environnementale et valoriser les milieux naturels

Le plan biodiversité de la Ville de Paris veut conforter les grandes continuités existantes à Paris et à l'échelle régionale en utilisant la ceinture verte parisienne, les bois, les infrastructures, la Seine, les canaux et les grands équipements municipaux extra-muros (cimetières, pépinières).

En lien avec l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique, le document de planification précisera l'articulation de ces objectifs parisiens avec les territoires environnants et le développement de grandes continuités de trames vertes et bleues. Les fleuves, rivières et canaux devront faire l'objet d'une attention particulière et le prochain Schéma Directeur pourra contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau et à la restauration des milieux. Le potentiel écologique et urbain du canal de l'Ourcq et du canal Saint-Denis devra être valorisé dans les futurs aménagements. Les prélèvements en eau doivent être maîtrisés.

La densification et les extensions urbaines doivent être adaptées aux possibilités d'alimentation locale en eau et aux capacités d'absorption des rejets par le milieu local, notamment les petits cours d'eau. Les objectifs de bon état écologique des masses d'eau nécessitent une bonne articulation avec le SDRIF.

L'un des enjeux est la préservation de la ressource en eau. Les dispositions réglementaires imposent d'ailleurs des périmètres de protection autour des points de captage. Les exploitations agricoles, en priorité celles situées dans ces zones, devront être accompagnées vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Améliorer la qualité de vie par le développement de nouvelles pratiques

Le maintien de l'agriculture francilienne et le développement des circuits courts restent des sujets essentiels pour l'agglomération. Paris souhaite y contribuer. Le Schéma Directeur pourrait également favoriser le développement d'une filière francilienne de production végétale pour disposer localement des végétaux nécessaires au renforcement des trames vertes, actuellement souvent importées. Cette filière pourrait s'appuyer sur les ressources existantes (dont le Centre de production horticole de la Ville de Paris), sur le monde universitaire et celui de la recherche d'Île-de-France. Le SDRIF pourrait tracer les voies permettant à l'agriculture francilienne de contribuer plus fortement à ces objectifs, et, de façon plus générale, de trouver sa place dans un système économique local.

Réduire les nuisances des activités sur l'environnement

Le cœur de la région est particulièrement exposé à des dépassements chroniques des seuils réglementaires de certains polluants. La Ville de Paris, en concertation avec Plaine Commune participe à la démarche d'expérimentation d'une Zone d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA) dont l'étude de faisabilité permettra de déterminer le scénario optimal. Ses résultats seront utiles au-delà du strict territoire parisien.

L'impact du bruit doit être mieux maîtrisé et prévenu dans la zone dense. Bruitparif pilote, en lien avec les collectivités, un projet de cartographie régionale. Au-delà de ce travail collectif, il serait intéressant que l'installation d'équipements à fortes nuisances sonores soit appréciée au niveau régional.

À travers le SDRIF notamment, une véritable stratégie énergétique régionale pourrait être élaborée.

Elle permettra d'inscrire les milieux naturels dans un projet régional et à favoriser les continuités écologiques, notamment le long des canaux et de la Seine, et sur la ceinture verte. Le schéma directeur contribuera également aux orientations de développement, permettant de préserver les ressources, de privilégier les circuits courts et de développer de nouveaux modes de production, en particulier l'agriculture biologique.

Pour une offre de mobilité, outil du développement durable

Chaque jour, quatre millions de déplacements quotidiens relient Paris et son agglomération. L'enjeu du SDRIF doit être de planifier une mobilité durable pour tous en réduisant l'usage de la voiture tout en développant des alternatives crédibles, sous la forme d'un véritable bouquet de mobilité (transports collectifs, Autolib', Vélib', vélos, taxis, auto-partage et bientôt Voguéo...).

Développer une offre de déplacement variée et faire évoluer les usages

La métropole parisienne doit développer une offre de déplacement diversifiée. Dans ce but, le SDRIF doit :

- synchroniser l'urbanisation avec la réalisation des transports collectifs. À ce titre la croissance de pôles d'emplois critiques comme la Défense ou Roissy doit être maîtrisée et le rééquilibrage vers l'est de la métropole des activités, y compris tertiaires, apparaît plus que jamais comme une priorité ;
- prévoir les renforts d'offre de transport nécessaires à la densification urbaine : augmentation des fréquences (RER C notamment), modes plus capacitaires, automatisation (avec priorité aux lignes de métro 4 et 13, le prolongement des lignes 10 et 12) ;
- intégrer l'évolution de l'usage des transports, l'unification de l'information et des supports de tarification. L'élargissement des horaires doit être poursuivi, en 24 h/24 le week-end pour les métros automatiques. Le SDRIF doit imposer la mise en commun de l'information détenue par les opérateurs (RATP, SNCF, opérateurs routiers) et le développement d'un système d'information multimodal (SIM) régional, et à terme, permettre la création d'un "pass mobilité" pour tous types de mobilité (transports collectifs, parkings, modes partagés, usage de la voiture) ;
- poser, avec le PDUIF, les bases d'une politique d'harmonisation des règles de stationnement à l'échelle de la zone dense, et l'instauration du stationnement payant des deux-roues motorisés, et mettre en place de véritables capacités de respect des règles. Des parcs relais doivent être développés, favorisant le rabattement sur les lignes structurantes de transports collectifs, en amont de la zone dense ;
- encourager un usage diversifié des modes de déplacement individuels : piétons et vélos, modes partagés : vélo et auto en libre-service, auto-partage ou covoiturage. Le vélo en libre-service doit être étendu à l'ensemble de la métropole.

L'amélioration du système des taxis constitue un enjeu important pour l'attractivité internationale de la métropole.

- encourager l'évolution progressive des autoroutes et voies rapides vers un nouveau concept plus urbain : développement systématique de la gestion dynamique des infrastructures, régulation du trafic automobile pour baisser la pollution et les émissions de CO², baisse de la vitesse et utilisation de la bande d'arrêt d'urgence, files réservées pour les transports collectifs, piétons ou cyclistes, multimodalité avec les transports collectifs lourds dans des pôles ou parcs de rabattement.

Définir les niveaux de service de transports en commun, y compris pour le réseau Grand Paris Express

Le SDRIF doit préciser les niveaux de service, les infrastructures ne permettant pas à elles seules de définir ce que perçoivent les usagers. Le document devrait à ce titre préciser la façon dont le réseau du Grand Paris Express sera exploité (fréquences, connexions...). Ainsi, il convient de définir les principes d'exploitation des différentes lignes du réseau Grand Paris Express car cela influera sur l'attractivité des territoires qu'elles desserviront et sur la désaturation du système central de transports collectifs. La ligne de proche couronne doit privilégier une exploitation en rocade continue, limitant le nombre de changements. L'efficacité du réseau du Grand Paris dépend, en outre, de la qualité de son intermodalité avec le reste du réseau de transports collectifs. Ainsi le prolongement des lignes radiales du métro jusqu'aux arcs de proche couronne du réseau du Grand Paris Express permettra d'augmenter l'effet de désaturation du réseau central : prolongements des lignes 1, 10, 11, 12... Ce prolongement des lignes de métro rend obligatoire une modernisation à court terme du système d'exploitation voire une automatisation des lignes de métro, les lignes 4, 12 et 13 étant prioritaires, avec une restructuration globale du réseau de bus pour assurer une efficacité optimale d'ensemble.

Enfin, une réorganisation et la simplification de l'exploitation des lignes de RER doivent améliorer leur efficacité et leur régularité : une exploitation en deux lignes avec un tronçon central situé dans la rocade de proche couronne du réseau du Grand Paris (cf. le principe du futur RER E prolongé) et un remplacement des branches ou extrémités des lignes les plus longues par des modes en sites propres (trams, trains ou autres modes) pour simplifier l'exploitation ferroviaire.

Mieux relier les aéroports à la capitale et prendre en compte la question des hélicoptères

Une liaison directe et efficace en TCSF entre Paris et ses deux plateformes Orly et Roissy doit être réalisée. C'est un enjeu essentiel pour conforter le rayonnement international de la métropole et de la région parisienne. Le RER B, après sa rénovation, n'offrira que des omnibus adaptés au transport urbain. Ce type de service est peu adapté aux voyageurs aériens souvent chargés de bagages volumineux et souhaitant une liaison de pôle à pôle sans correspondances. Paris affirme son soutien à la mise en place d'une liaison rapide et sans arrêts entre Roissy et le cœur de la capitale, telle que le projet de ligne CDG Express. Quant à l'aéroport d'Orly, le projet de réseau du Grand Paris Express prévoit à terme une nouvelle desserte ferrée par le prolongement de la ligne 14 du métro. Il conviendra de s'assurer que ce prolongement ne nuira pas au fonctionnement actuel de la ligne, qui reste prioritaire, en prévoyant des fréquences et une capacité adaptées à sa fréquentation future.

Enfin, il convient d'améliorer la liaison entre l'aéroport de Paris Beauvais et Paris. Le point de départ et d'arrivée de la ligne de cars organisée par la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Oise à la Porte Maillot n'est pas adapté à ce que l'on attend d'une gare routière dans une métropole internationale.

Par ailleurs, il faut traiter la question des vols en hélicoptère grâce à un schéma héliportuaire régional. S'il apparaît indispensable de préserver les vols à caractère de service public (sécurité publique, pompiers...) dans le cœur de la métropole, malgré les nuisances sonores qu'ils occasionnent, il semble opportun de conforter la place du Bourget comme plateforme commerciale régionale pour les vols privés, de loisir et d'affaires.

Compléter à terme les maillons manquants du réseau de la métropole, accompagner les grandes opérations d'aménagement afin de viser une desserte équilibrée des territoires

À terme les projets du Grand Paris Express et du plan de mobilisation de la Région devront encore être complétés afin de parfaire le maillage de la métropole et d'améliorer son fonctionnement et la desserte des grands territoires urbanisés (Paris Rive Gauche-Ivry, Paris Nord Est).

Les projets engagés doivent se terminer à court terme :

- le prolongement de la ligne 14 à la Mairie de St-Ouen ;
 - le prolongement du tramway T3 à la Porte d'Asnières, puis le bouclage complet ;
 - le prolongement du RER E à l'Ouest, pour désaturer le RER A.
- Mais aussi des projets importants, touchant directement Paris, sont à engager et à réaliser dans les quinze ans :
- le prolongement de la ligne 10 du métro à Paris Rive Gauche et Ivry Confluences à l'horizon 2020
 - le prolongement du tramway T8 jusqu'à Éole-Évangile, en correspondance avec le RER E, puis à terme le long de la petite ceinture jusqu'à la Porte de Vincennes, créant une correspondance avec la ligne 1 du métro et le T3
 - la liaison rapide ferroviaire sur une infrastructure dédiée entre Paris et l'aéroport de Roissy.
- Et des projets à moyen terme sont à mettre à l'étude, soit qu'il s'agisse de nouvelles dessertes et d'aménagement de pôles et de gares...
- la création d'une gare du RER D à Bercy-Charenton, en correspondance avec la ligne 8 ; d'une gare du RER B/D à la Porte de la Chapelle, d'une station dans le 13^e arrondissement sur la ligne de métro 14 prolongée jusqu'à Orly ;
 - l'aménagement des tripôles gares du Nord/de l'Est/Magenta et gares de Lyon/ Bercy/ Austerlitz, pour optimiser les correspondances, et l'aménagement des abords des gares de l'Est, Lyon, Montparnasse, Saint-Lazare en pôles de transport pour le réseau de bus et Noctilien ;
 - l'aménagement de terminus de bus (lignes Paris et proche couronne) en pôles de transport de surface pour renforcer l'attractivité et l'accessibilité PMR du "réseau de surface".
- ... soit de nouvelles infrastructures et axes de transport :
- l'engagement de réflexions pour un nouveau tunnel RER dans Paris : doublement du tunnel Châtelet/Gare du Nord, saturé ; ou tunnel Montparnasse/Gare du Nord ; ou tunnel Montparnasse/St-Lazare ;
 - l'adjonction de deux voies sur le RER C entre Paris et Juvisy et l'aménagement des gares parisiennes ;
 - la poursuite d'un maillage métropolitain avec des modes en surface à haut niveau de service : rocade des gares SNCF, rocade des Fermiers Généraux, maillage avec les tramways existants (entre le T3 et le T1)
 - nouvelles grandes lignes TGV : Ligne nouvelle Paris Normandie (LNPN) à St-Lazare, LGV Paris/Orléans/Clermont/Lyon (POCL) à Austerlitz avec correspondance à Orly avec le réseau Grand Paris, interconnexion sud des TGV et aéroport d'Orly.

Conduire une réflexion régionale sur les questions logistiques

La Charte de projets de la Ville de Paris doit s'intégrer dans une réflexion à une échelle plus vaste, sous la forme d'un Schéma Directeur logistique de niveau régional. Un tel schéma permettrait de définir les emprises foncières dédiées à la logistique, équitablement réparties dans la région selon les besoins, afin d'arrêter la tendance d'éloignement de ces sites et de les articuler avec des principes de transport visant à réduire l'impact des derniers kilomètres.

- Favoriser le fret ferroviaire et fluvial. Le schéma doit développer les liaisons ferroviaires fret sur toutes les infrastructures (grande ceinture, mais aussi TGV, RER, tramways) entre les aéroports, les grandes plateformes logistiques, le MIN de Rungis et le cœur de l'agglomération afin de réduire la circulation de camions. Il ne doit pas reposer simplement sur les grands trains de fret de longue distance mais aussi sur des services ferroviaires plus adaptés à l'agglomération dense (opérateurs de proximité). Il devrait également définir des plateformes portuaires, voire portuaires et ferroviaires. La plateforme d'Achères devrait y tenir une place éminente.
- Encourager un fonctionnement plus vertueux du fret routier qui est et demeurera indispensable, ne serait-ce que pour effectuer les derniers kilomètres (véhicules électriques, livraisons en véhicules cyclables).

Porter un plan régional de transport équilibré et une offre de déplacement variée est un puissant enjeu du SDRIF. L'évolution des usages et la diminution de la place de la voiture doivent y être accompagnées.

Le document doit préciser des ambitions élevées en termes de niveau de qualité de service du réseau de transports en commun métropolitain, s'articulant avec le réseau Grand Paris Express, et anticiper les changements que cela implique. Des infrastructures de projets de transports prioritaires sont à inscrire dans le Schéma Directeur (projets engagés à terminer, projets à engager, réflexions à lancer). Le SDRIF doit disposer de liaisons rapides entre Paris et les aéroports et de la prise en compte la question des hélicoptères. Il doit poser des principes sur les questions logistiques.

Paris au cœur de la création d'emplois et de l'attractivité internationale de la Région

Conforter la place de Paris et le système métropolitain dans l'économie régionale

Le SDRIF doit inscrire le rôle moteur de Paris dans la métropole et dans la région en matière de création d'emplois, d'innovation et d'attractivité.

Paris continue d'attirer les investissements internationaux et les fonctions stratégiques de niveau national et international, accueille des pôles de compétitivité de dimension mondiale, concentre des filières d'excellence, mène une politique volontariste de soutien à l'innovation, et maintient sa place de première destination pour le tourisme et les congrès. Cette dynamique est une grande opportunité à l'échelle mondiale et elle contribue à une identification de notre métropole sur l'échiquier international. Paris souhaite qu'elle soit soutenue par la politique économique régionale qui a pour objectif la hausse du taux d'emploi.

La diversité de ses fonctions économiques (services aux entreprises et aux personnes, tourisme, filières innovantes) et le soutien aux emplois de proximité sont deux axes que Paris privilégie, en vue du maintien de son taux d'emploi (1,47). Le développement de la métropole doit s'inscrire dans une logique de diversification de l'emploi et de rééquilibrage territorial, notamment entre l'est et l'ouest de la ville et de l'agglomération. Les projets parisiens y concourent en entretenant des liens forts avec les territoires des communes voisines et en créant de nouvelles centralités. Ils peuvent être pris en compte dans le SDRIF compte tenu de leur impact sur la création d'emplois et l'attractivité de la métropole.

Ces projets d'aménagement assurent une mixité des fonctions urbaines, articulent différentes composantes de la programmation économique (bureaux aux normes internationales, locaux pour les TPE/PME dont les jeunes entreprises innovantes, commerces de destination et de proximité, équipements universitaires et scientifiques, hôtels) et font une place importante à la logistique. Ils répondent en partie aux besoins en mobilité des entreprises de la métropole parisienne.

L'évolution des filières économiques, le manque de foncier intra-muros et les nécessaires rationalisations et modernisations du parc de bureaux ont modifié les parcours

LE NOUVEL URBANISME
PARISIEN EST
L'UN DES INSTRUMENTS
DE L'AMÉNAGEMENT
D'ENSEMBLE
DE L'ATTRACTIVITÉ ET
DE LA COMPÉTITIVITÉ
DE LA MÉTROPOLE.
IL CONTRIBUE
AU RÉÉQUILIBRAGE
EST/OUEST
DES TERRITOIRES
FRANCILIENS

économiques entre les territoires : entreprises innovantes qui s'étendent en périphérie parisienne après une phase d'incubation dans le centre de la capitale, sièges sociaux qui restent au cœur de Paris mais qui se déploient dans des pôles tertiaires en proche couronne (Crédit Lyonnais à Villejuif, BNP à Pantin, Axa à Nanterre), entreprises qui se réimplantent dans Paris après s'en être éloignées (Zurich Assurances, SCOR, Société Générale Asset Management, France Télévisions). Ces mouvements doivent être accompagnés par des réflexions sur l'évolution du parc immobilier dans le cœur de l'agglomération et sur les besoins propres en locaux d'activités dans les secteurs de projets, en particulier dans les contrats de développement territorial.

Sur son territoire, la Ville de Paris souhaite notamment renouveler et moderniser son parc de bureaux et reconvertir une partie des bureaux obsolètes en logements ou en locaux adaptés pour les TPE/PME.

Par ailleurs, la place éminente de la métropole parisienne dans l'activité de foires et salons au plan mondial est un atout qu'il faut développer. Le Parc des Expositions de la Porte de Versailles, élément central du dispositif francilien, va être rénové. Au croisement de deux tramways, avec la tour Triangle au cœur d'un quartier entre Paris, Issy et Vanves en pleine mutation, il deviendra une nouvelle centralité métropolitaine, en complémentarité avec d'autres pôles comme le Parc des Expositions de Paris Nord Villepinte.

Inscrire des projets parisiens emblématiques dans une logique régionale, assumer le rayonnement de symboles de l'écologie urbaine

Les grands projets de Paris ont une résonance particulière, parce que Paris n'appartient pas aux Parisiens mais au contraire est un carrefour pour la métropole, pour la région et même au-delà.

Ainsi, des projets menés par la Ville se construisent avec une dimension régionale. Il s'agit bien sûr de la rénovation des Halles, avec son pôle de transport et la construction de l'œuvre architecturale de la Canopée, qui confirmera cette centralité métropolitaine. Il s'agit également du projet de reconquête des berges de la Seine à Paris, qui enclenche une dynamique de rétablissement et de transformation du lien de toute la métropole avec ses cours d'eau : transport de marchandises et de personnes, mais aussi, simplement, inscription du fleuve et des rivières dans le paysage urbain, pour de nouveaux usages ouverts à tous. C'est une conception assumée de l'écologie urbaine qui est portée par ce symbole.

De nouveaux quartiers naissent aux anciens confins de Paris, conçus de manière partenariale : Clichy-Batignolles, Ivry-Masséna, Bercy-Charenton et Gare des Mines seront de nouveaux centres de la métropole. Ils répondent aux impératifs d'une ville du 21^e siècle : basse consommation énergétique, architecture écoresponsable, infrastructures partagées et performantes. Ils sont à l'image de ce que nous voulons pour demain, une métropole durable et sans enclaves, respectueuse de chacun et de son environnement.

Le projet Triangle, le tribunal de grande instance, la tour Masséna-Bruneseau, celle de Bercy-Charenton, toutes ces constructions de grande hauteur, compatibles avec le plan climat, viennent inscrire une marque dans le grand paysage : celle que le centre symbolique de Paris ne se réduit pas à Notre-Dame ou à la tour Eiffel, mais qu'il est multiple et qu'il se renouvelle en allant vers des quartiers autrefois relégués, avec de nouvelles architectures, témoins de notre capacité d'inventer.

Favoriser le rééquilibrage des équipements et services dans la métropole

Moteur de la dynamique économique et sociale pour les quartiers les plus touchés par le chômage et la précarisation sociale, le maintien du petit commerce et des activités artisanales s'inscrit dans la logique de proximité de l'emploi et pourrait être un axe central pour les années à venir.

Le SDRIF devra encourager le renforcement d'un maillage des équipements, services et commerces de proximité. Il devrait favoriser à l'échelle régionale une organisation plus hiérarchisée et organisée de l'offre commerciale. La place du grand commerce et ses conditions d'implantation doivent être arbitrées et notre Région doit être innovante en la matière. Le SDRIF pourra également conforter la diversité commerciale à Paris et dans la métropole : grands territoires de projets, pôles touristiques (quartiers des gares, Champs-Élysées, Les Halles, Louvre-Rivoli, Grands Magasins, marchés aux Puces) et pôles commerciaux de proximité.

Afin de permettre un développement équilibré des territoires métropolitains, le SDRIF doit affirmer la nécessité d'implanter des équipements publics (scolaires, sportifs, culturels, espaces verts) dans les projets d'aménagement, notamment ceux concernés par les contrats de développement territorial et dans les quartiers liés au réseau du Grand Paris Express.

Paris, au carrefour des réseaux de l'enseignement supérieur et la recherche

Le développement scientifique et technologique de Paris et celui de la Région sont interdépendants. Paris réaffirme la nécessité de développer sur son territoire ses universités et grandes écoles, dotées d'équipements de R&D de pointe, et d'accompagner dans le même temps la croissance des universités et centres de recherche à l'échelle de toute la région. Le campus parisien, dans sa totalité, est un atout du pays et de la région, par sa taille et la concentration d'organismes de formation et de laboratoires d'excellence, qu'il faut se garder de disperser, dans un contexte de concurrence mondiale du savoir. Paris accompagne les coopérations universitaires et franciliennes et se félicite de l'émergence d'une logique métropolitaine en leur sein, comme le manifeste d'ores et déjà le développement des PRES.

La recomposition du paysage universitaire parisien et métropolitain doit se poursuivre, en s'appuyant sur un engagement partenarial fort entre collectivités territoriales et établissements afin de mettre à la disposition des PRES et de l'ensemble de la communauté universitaire française et étrangère des infrastructures et des locaux de qualité. La Ville de Paris s'engage fortement pour l'immobilier universitaire, tant pour la rénovation du patrimoine que pour la création de nouvelles implantations. Par ailleurs, les regroupements interuniversitaires en cours en Île-de-France doivent être accompagnés tant qu'ils reposent sur les projets de coopération des établissements qui les portent et qu'ils s'opèrent dans des conditions d'équilibre territorial. Ainsi, le développement du cluster scientifique du plateau de Saclay ne doit pas s'effectuer par un déménagement imposé de certaines écoles parisiennes, qui serait contraire à la stratégie scientifique de ces établissements et à la logique d'aména-

gement du territoire scientifique francilien.

Ainsi conçue, cette recomposition devra permettre de développer la recherche et sa valorisation (incubateurs, parcs industriels) mais également de favoriser le renouvellement urbain et de rendre plus attractifs certains quartiers perçus comme excentrés. Elle est également un atout en matière de vie étudiante, ce que le SDRIF doit prendre en compte. Il convient donc de prévoir la réservation de foncier pour créer des logements étudiants et des équipements bien connectés aux transports en commun et aux centralités urbaines.

In fine, le SDRIF a vocation à assurer la connexion entre les pôles scientifiques de la métropole et soutenir leur croissance. Paris souhaite que le SDRIF consolide les coopérations scientifiques et économiques dans une logique de réseau à l'échelle de la métropole. Ceci passe par l'intégration dans le SDRIF de "points d'ancrage" d'envergure mondiale articulant développement économique, enseignement supérieur, R&D et innovations urbaines de dimension métropolitaine, tels que la plateforme Aqua Futura. Enfin, le SDRIF favorisera et organisera l'implantation d'éco-activités.

Renforcer l'attractivité touristique des territoires métropolitains

Le tourisme et l'accueil de salons et de congrès sont des activités à dimension fortement métropolitaine qui connaîtront un développement très important dans les prochaines années. Pour l'anticiper, le SDRIF pourrait réaffirmer la nécessité de conforter les grands pôles touristiques de la capitale et de créer de nouvelles capacités d'hébergement dans la zone dense, en particulier en direction des jeunes (auberges de jeunesse) et des familles avec enfants. Paris souhaite le développement d'une offre diversifiée pour un tourisme durable, favorisant la rencontre avec les habitants ainsi que l'accès aux vacances pour



tous, l'amélioration de l'accueil et de l'information. Paris met aujourd'hui en œuvre un plan hôtelier qui va dans ce sens, et un plan hôtelier métropolitain associant Paris et des collectivités de la métropole est à l'étude.

Le développement économique de l'espace métropolitain et régional porté par le SDRIF répondra à l'objectif de rééquilibrage des inégalités territoriales si, et seulement si, il s'accompagne d'un renforcement de la solidarité entre les collectivités franciliennes. Il est nécessaire d'aller plus loin en procédant, comme le propose Paris Métropole, à une réforme ambitieuse des mécanismes de solidarité financière à l'échelle régionale. Pour conforter l'assise métropolitaine de cette solidarité, Paris soutient la mise en place d'un fonds d'investissement métropolitain.

Le rôle-clé de Paris dans l'économie régionale doit être conforté en poursuivant l'objectif de rééquilibrage territorial et de mixité des fonctions. Les complémentarités économiques que la capitale entretient avec les territoires métropolitains structurent de façon déterminante le développement régional, et réciproquement.

Le SDRIF est un des moyens de renforcement des liens entre Paris et les principaux pôles dans l'enseignement supérieur et la recherche. Il permettra également de favoriser un renforcement et une meilleure répartition de l'offre touristique, d'équipements et de services dans la métropole afin de renforcer les centralités existantes.

RÉSUMÉ

Dans le cadre de la révision du **Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF)**, engagée en septembre 2011, la Ville de Paris a été appelée à contribuer. Convaincue que l'avenir du territoire parisien se joue tant sur son propre territoire que dans sa relation aux grands pôles d'Île-de-France et du Bassin parisien, la Ville a souhaité porter trois idées forces.

Affirmer le SDRIF comme expression partagée de la cohérence de l'aménagement régional. Au regard d'un contexte métropolitain en mutation, le Schéma Directeur doit plus encore qu'auparavant garantir la cohérence entre les projets locaux et les opérations conduites dans le cadre des contrats de développement territorial et du réseau Grand Paris Express. Le SDRIF doit aussi s'inscrire dans l'échelle plus large du Bassin parisien et renforcer l'émergence de l'Axe Seine, jusqu'au Havre.

Placer Paris au cœur de la métropole, et la métropole au cœur de la région. La Ville affirme sa vision d'une métropole polycentrique, au sein de laquelle elle entend jouer un rôle particulier. De son avenir dépend l'amélioration de la qualité de vie de tous et l'attractivité de la région dans son ensemble.

Répondre à quatre défis majeurs : le logement, qui est au cœur des préoccupations des citoyens et doit faire l'objet d'une véritable relance de la construction avec une réflexion particulière sur la zone dense ; **l'environnement**, question centrale pour la Région, qui suppose une véritable stratégie en direction des énergies renouvelables, un renforcement de la biodiversité, le développement des circuits courts, etc. ; **la mobilité durable** sous tous ses aspects, avec un meilleur maillage du territoire et notamment une clarification de certains aspects du réseau Grand Paris Express ; enfin, **l'attractivité de la région Île-de-France**, qui passe par la diversité des fonctions économiques, le soutien aux emplois de proximité, le renforcement de pôles stratégiques de la métropole avec une place particulière pour Paris.



NOLOGIE
O
FR
C

LA MÉTROPOLE EN CONSTRUCT

2011

26 janvier

L'État et la Région signent un protocole d'accord relatif aux transports publics en Île-de-France.

Ce protocole conclu entre l'État et la Région porte sur le futur projet Grand Paris Express.

- Paris, acteur de la métropole en construction
- Paris Métropole, une scène politique en plein essor
- La métropole en débats

15 février

Paris et la Seine-et-Marne s'allient pour construire une métropole durable.

Paris et la Seine-et-Marne signent un protocole de coopération qui prévoit la mise en place d'actions communes, notamment en matière de gestion de l'eau, de promotion d'une agriculture de proximité, et de conservation de la biodiversité.



ION DE 2011 À DÉBUT 2012

3 mai

La Délégation à Paris Métropole et aux Coopérations interterritoriales de la mairie de Paris lance sa newsletter "Paris Métropolitaine".

Cette lettre d'information mensuelle compte rapidement plus de deux mille abonnés. Elle fait, une fois par mois, le focus sur un sujet d'actualité métropolitaine.



23 mai

L'acte II du Colloque Axe Seine se tient à Rouen.

Deuxième acte de la démarche initiée par Paris, Rouen et le Havre pour travailler ensemble sur le développement de la vallée de la Seine. Ce colloque réunit mille cinq cents participants. Le troisième volet se tiendra à Paris le 22 novembre 2012.

11 mai

Paris lance la concertation autour du projet Bercy-Charenton.

Ce secteur stratégique dans la structuration de la métropole se situe à l'entrée de Paris en bordure de Seine, face à l'opération Paris rive gauche. Le site représente l'une des dernières opportunités foncières de la capitale. Une réunion publique de synthèse le 28 novembre 2011 viendra clore cette première phase de consultation.



27 mai

Paris Métropole adopte une résolution en faveur du logement.

Lors du conseil syndical de Bagneux, les collectivités membres de Paris Métropole s'engagent pour une nouvelle politique du logement, notamment en faveur de l'accroissement de l'effort de construction en Île-de-France afin d'atteindre l'objectif de soixante dix mille logements neufs prévu par la loi Grand Paris.



27 et 28 mai



Le séminaire de Sceaux marque l'ouverture du chantier de la gouvernance.

Ces deux journées réunissant des élus de Paris Métropole vont marquer l'ouverture du travail sur la gouvernance mené par le syndicat. Véritable élan collectif, elles font la démonstration d'une volonté partagée de doter la métropole d'un nouveau mode d'organisation adapté aux enjeux de demain.

15 juin

Présentation des résultats de l'appel à projets "Métropolisation de Paris par le numérique".

Plateformes collaboratives, galeries virtuelles, réalité augmentée... Les huit lauréats présentent leurs projets pour une métropole innovante à l'usage de tous.

7 juin

Pierre Mansat est élu président du conseil d'administration de l'Atelier international du Grand Paris.

L'Atelier international du Grand Paris s'ouvre aux collectivités locales (Paris, Région Île-de-France, AMIF, Paris Métropole) et adopte un mode de fonctionnement paritaire. Lors de son élection, Pierre Mansat réaffirme sa vocation d'espace de controverses, de mises en débat, d'interdisciplinarité et de liberté.



12 juin

La Délégation à Paris Métropole et aux Coopérations interterritoriales de la Mairie de Paris lance le premier numéro de "Paris, les cahiers de la métropole".

Cette revue annuelle est destinée à faire partager le plus largement possible la réflexion et l'action métropolitaine de la ville de Paris. Elle rassemble des textes qui tous donnent à voir la construction de la métropole au quotidien.

28 juin

Paris Métropole adopte une résolution sur le FRSIF.

Lors du comité syndical au siège de la Région Île-de-France à Paris, les collectivités membres de Paris Métropole, représentées par leurs élus, proposent d'un commun accord une douzaine de propositions pour un Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) rénové pour une meilleure répartition des richesses en Île-de-France.

4 juillet

Paris lance l'enquête publique du projet de réaménagement des berges de la Seine.

Nouvelle étape dans le projet de réaménagement des berges de la Seine, avec le démarrage de l'enquête publique à Paris et en métropole. Ce projet a donné lieu à plusieurs réunions publiques dont une réunion métropolitaine au cours de laquelle différents élus de la métropole et associations ont pu faire part de leur avis.



29 août

Le projet Grand Paris Express est adopté.

Suite aux deux débats publics Arc Express et Grand Paris et à la concertation entre tous les acteurs, et notamment l'État et la Région, le schéma du Grand Paris Express est approuvé (175 km et cinquante sept gares nouvelles) par un décret ministériel.

25 septembre

Un rapport sur la métropolisation des politiques réalisé par Jean-Pierre Caffet est remis au Maire de Paris.

Le sénateur Caffet, missionné par le Maire de Paris pour réfléchir à la métropolisation des politiques publiques parisiennes et à des pistes pour une gouvernance francilienne, présente cent cinquante propositions concrètes.

26 septembre

... de l'autoroute A4 à un boulevard métropolitain.

Paris adhère à un groupement de commande en vue de la réalisation d'une étude pour la reconquête de l'autoroute A4 et sa transformation en avenue métropolitaine. Objectif : embellir et pacifier le lien entre Paris et le Val-de-Marne, *via* notamment l'aménagement du secteur Bercy-Charenton.

29 septembre

La Région lance la révision du SDRIF.

Rendue possible par la loi, la révision du Schéma Directeur de la Région Île-de-France, qui sera achevée fin 2013, exprime quatre priorités : mixité et solidarité, respect de l'environnement, transports et attractivité. Dans ce cadre, Paris est amenée à écrire sa contribution.

30 septembre

Paris Métropole lance un appel à contributions pour un livre vert de la gouvernance métropolitaine.

Lors du comité syndical au stade de France, un appel à contributions sur la gouvernance en direction des élus du syndicat est lancé. Ces contributions seront regroupées au sein du livre vert de Paris Métropole dont l'objectif est de faire état des débats sur les évolutions de la gouvernance métropolitaine.

4 octobre

Bertrand Delanoë consacre un compte rendu de mandat aux enjeux métropolitains.

Dans le 19^e arrondissement, en présence de Daniel Guiraud, Maire des Lilas, le Maire de Paris présente dans les grandes lignes le bilan de l'action de la Ville de Paris en faveur de la métropole pour l'année 2011.

6 octobre

Paris Métropole rassemble les élus du syndicat à l'Hôtel de Ville de Paris pour le lancement de son questionnaire "logement".

Ce questionnaire envoyé à toutes les collectivités membres de Paris Métropole vise un état des lieux de la construction réelle et des objectifs affichés par les collectivités ainsi que la définition de modalités selon lesquelles elles seront prêtes à s'engager dans une politique de logement volontariste.

18 au 20 octobre

La 32^e rencontre de la FNAU consacrée à la thématique : "Territoires et projets - Les outils de la gouvernance".

Après Nancy en 2009 et Rennes en 2010, Paris accueille en 2011 la 32^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme organisée en partenariat par l'APUR et la FNAU (fédération nationale).

14 et 15 novembre

Paris adopte son plan "biodiversité".

Le Conseil de Paris adopte le plan biodiversité de Paris élaboré en associant les communes riveraines. Ce plan témoigne d'une évolution dans la manière de penser le territoire et les grands corridors paysagers et écologiques qui le structurent.

1^{er} et 2 décembre

1^{er} séminaire international sur la gouvernance "Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance".

1^{re} édition d'un rendez-vous annuel organisé par la Ville de Paris sur la question de la gouvernance, ce séminaire permet de croiser les regards d'universitaires et d'acteurs opérationnels sur les grandes évolutions des métropoles mondiales. L'enjeu pour Paris est de mieux comprendre les logiques à l'œuvre dans la métropole parisienne, à la lumière d'exemples internationaux.



5 décembre

Patrick Braouezec élu Président de Paris Métropole.

Élu à l'unanimité, Patrick Braouezec, Président de Plaine Commune et député de Seine-Saint-Denis, prend la tête de Paris Métropole pour une durée d'un an. Il succède à Jacques Jean-Pierre Martin, Maire de Nogent-sur-Marne, selon un système d'alternance politique prévu par les statuts.



5 décembre

Lancement d'Autolib'.

Les quarante cinq communes adhérentes au syndicat mixte Autolib' inaugurent le plus grand service urbain de voitures électriques en libre service, dont le déploiement sera achevé fin 2012.



8 décembre

Paris amorce le projet Aqua Futura avec Ivry-sur-Seine.

Le projet Aqua Futura, plateforme scientifique et technologique sur l'eau située à Ivry, à l'emplacement d'une ancienne usine des eaux appartenant à Paris, débute avec la constitution d'un groupement de commandes bilatéral.

12 décembre



Inauguration de l'exposition Paris, la métropole et ses projets et la maquette numérique au Pavillon de l'Arsenal.

Le futur de la métropole se dévoile dans l'exposition "Paris, la métropole et ses projets" avec notamment une maquette numérique de 37m² tactile et interactive.

9 décembre

Le comité des partenaires de Paris Métropole contribue au livre vert sur la gouvernance.

Dans le cadre de l'élaboration du livre vert, le comité des partenaires de Paris Métropole a été appelé à contribuer, au même titre que les élus. Réunis pendant une journée entière, les grands acteurs sociaux et économiques de la métropole parisienne ont échangé sur le devenir de la métropole.

23 décembre

L'État rachète la tour Utrillo pour réaliser une tour Médicis.

Le projet de tour Médicis à Clichy-sous-Bois associe les villes de Clichy, Montfermeil et Paris aux côtés de l'État et de la Région pour faire de cette tour emblématique des quartiers sensibles un lieu de création artistique d'excellence.

2 février



Paris et Clichy-la-Garenne s'engagent dans un protocole de coopération.

La politique parisienne de coopération se poursuit. Clichy et Paris signent un nouveau protocole ciblé notamment sur des projets en matière d'aménagement en particulier dans le périmètre de la Porte de Clichy.

6 février

Communication du Maire de Paris sur la métropole.

Bertrand Delanoë présente au Conseil de Paris un premier bilan des coopérations entre Paris et ses voisins ainsi que trente propositions pour métropoliser l'action parisienne, issues du rapport de Jean-Pierre Caffet. Dans le cadre du débat sur la gouvernance, il se prononce notamment en faveur d'une confédération métropolitaine et d'une autorité du logement.

3 février

Clôture du débat public sur la Ligne Nouvelle Paris Normandie

Ouvert le 3 octobre 2010, le débat public permet à la population (six mille six cents participants aux vingt-cinq réunions publiques) de se prononcer sur l'opportunité du projet de ligne à grande vitesse, son tracé et ses caractéristiques. En parallèle, la parution d'un cahier d'acteurs commun aux collectivités de l'Axe Seine, dont Paris fait partie, défend l'intérêt national du projet de ligne nouvelle, conformant Paris dans sa dimension de ville monde en lui offrant une meilleure ouverture sur sa façade maritime.



23 février

Paris propose sa contribution au SDRIF

Le département de Paris rend sa contribution au Schéma Directeur de la Région Île-de-France. Ce document insiste sur des défis majeurs comme le logement, l'activité économique et l'attractivité internationale de l'Île-de-France et souligne l'importance du cœur d'agglomération dans le système métropolitain.

1^{er} mars

Bertrand Delanoë et Jean-Paul Huchon signent une Tribune sur le logement.

Le Maire de Paris et le Président de la Région Île-de-France affirment ensemble, sur le site Internet du Monde, leur engagement en faveur d'une autorité capable de lever les obstacles à la construction de logements en métropole.

9 mars

Paris Métropole poursuit le travail engagé autour du logement.

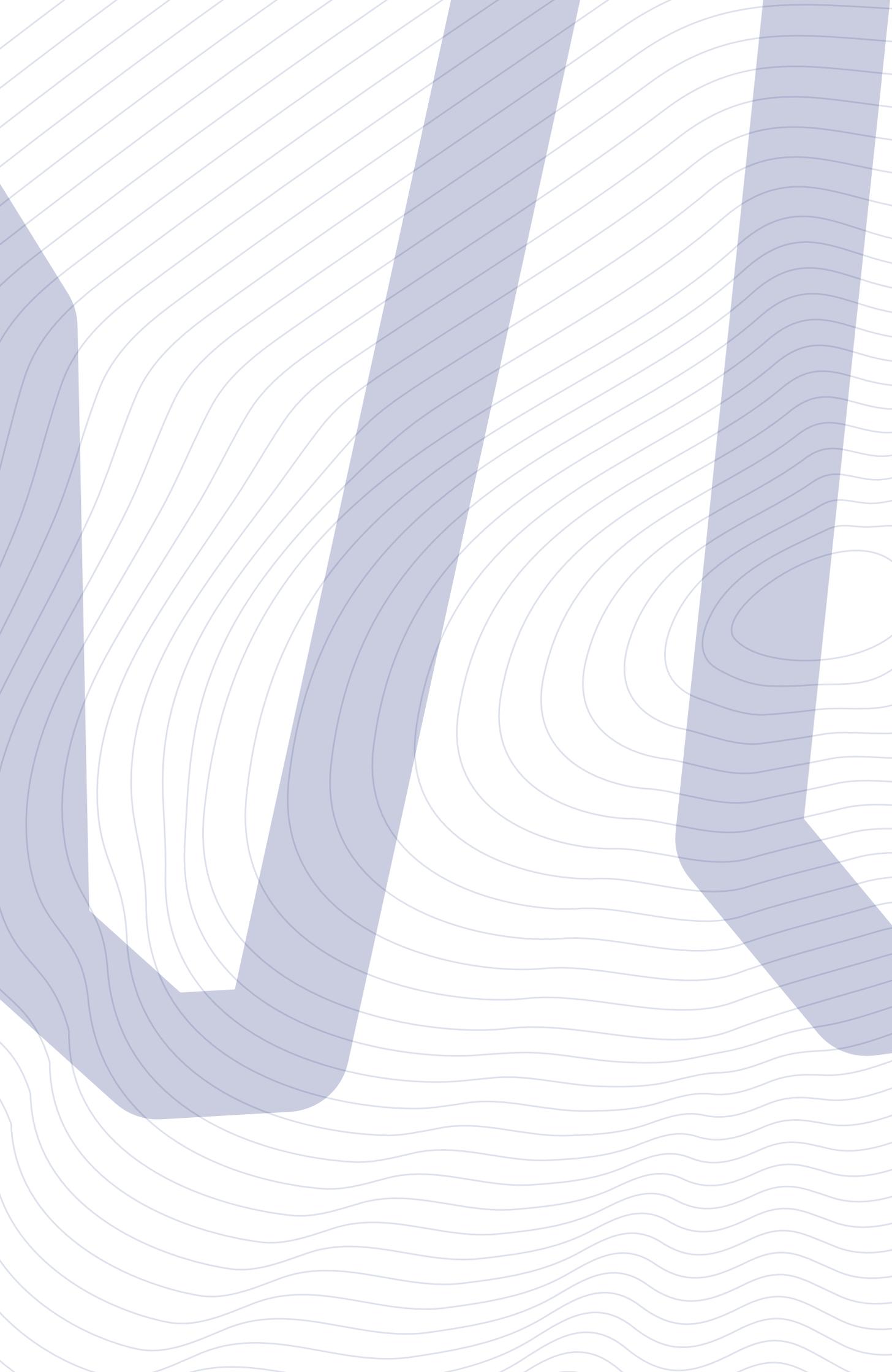
Lors du comité syndical à la Bourse de commerce de Paris, les collectivités membres de Paris Métropole, représentées par leurs élus, réaffirment leur volonté d'avancer sur ce chantier et définissent deux axes de travail : les aides aux collectivités bâtisseuses et la mobilisation du foncier.

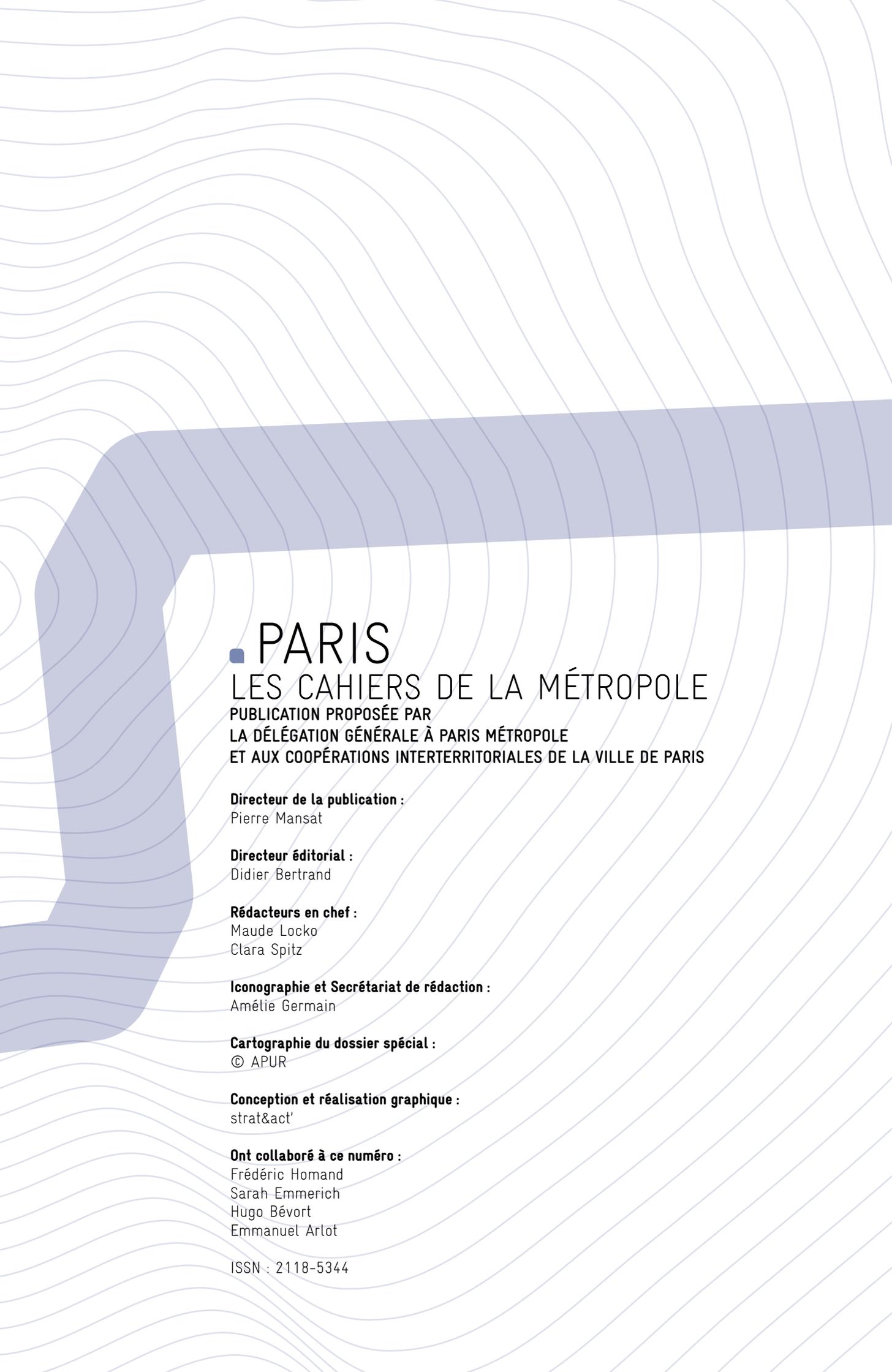
19 mars

Communication du Maire de Paris sur l'eau.

Traversée par la Seine et les canaux, puisant en partie son eau potable à l'extérieur de ses frontières administratives, la Ville de Paris a une vision métropolitaine de la gestion de l'eau, qu'il s'agisse de préserver la ressource autour de ses points de captage, d'agir pour les milieux aquatiques ou d'aider à un développement partagé et durable des collectivités riveraines des canaux.







■ PARIS
LES CAHIERS DE LA MÉTROPOLE
PUBLICATION PROPOSÉE PAR
LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À PARIS MÉTROPOLE
ET AUX COOPÉRATIONS INTERTERRITORIALES DE LA VILLE DE PARIS

Directeur de la publication :

Pierre Mansat

Directeur éditorial :

Didier Bertrand

Rédacteurs en chef :

Maude Locko

Clara Spitz

Iconographie et Secrétariat de rédaction :

Amélie Germain

Cartographie du dossier spécial :

© APUR

Conception et réalisation graphique :

strat&act'

Ont collaboré à ce numéro :

Frédéric Homand

Sarah Emmerich

Hugo Bévort

Emmanuel Arlot

ISSN : 2118-5344

**DIRECTEUR
DE LA PUBLICATION :**

Pierre Mansat

CONTRIBUTIONS :

Olivier Cachin

Éric Charmes

Guy Chemla

Philippe Clergeau

Mathieu Flonneau

Frédéric Gilli

Christian Lefèvre

Bruno Marzloff

Marco Oberti

Natalie Roseau

Philippe Subra

Tommaso Vitale

MAIRIE DE PARIS
SÉCRÉTARIAT GÉNÉRAL
DÉLÉGATION
À PARIS MÉTROPOLE
ET AUX COOPÉRATIONS
INTER TERRITORIALES

TOUTE L'INFO
au 3975* et
sur **PARIS.FR**

*Prix d'un appel local à partir d'un poste fixe sauf tarif propre à votre opérateur