

Éditorial.

Une géopolitique du Grand Paris

*Philippe Subra*¹

Le Grand Paris, polysémie et complexité

Des grands projets d'aménagement plébiscités... et d'autres contestés

Tunneliers géants creusant le sous-sol, forêts de grues, centrales à béton, ouvriers et ingénieurs en chasubles orange et casques de chantier, norias de camions évacuant des gravats... Le Grand Paris est d'abord cela, un gigantesque chantier ou plutôt une collection impressionnante de chantiers. À une vingtaine de kilomètres au sud de la capitale, un cluster scientifique de classe mondiale, Paris-Saclay, est en phase de développement, regroupant grandes écoles, universités, laboratoires de recherche publics et de grands groupes privés. En 2030, 20 000 chercheurs et 30 000 étudiants y travailleront. Tout autour de Paris, en proche banlieue, la construction d'un nouveau métro, le Grand Paris Express (GPE), avance. Cinq lignes pour un total de 200 kilomètres (autant que le réseau de métro existant) et une soixantaine de nouvelles stations (baptisées «gares du Grand Paris Express») qui vont désenclaver des secteurs entiers de l'agglomération et révolutionner les conditions de mobilité de millions de banlieusards, en mettant, par exemple, Clichy-sous-Bois à 36 minutes de La Défense et de ses emplois (1 h 08 actuellement), Champigny-sur-Marne à 25 minutes de La Plaine Saint-Denis (au lieu de 52) ou Saclay à 13 minutes d'Orly (au lieu de 45). Pierre Veltz, qui fut le patron de la Mission du Grand Paris, puis de l'établissement public

1. Géographe.

chargé de l'opération Paris-Saclay, revient sur ces deux expériences dans l'entretien qui conclut ce numéro.

Le consensus sur la stratégie de développement du Grand Paris est pourtant loin d'être général. Certains grands projets – les lignes 18 sur le plateau de Saclay et 17, au-delà du Bourget, le projet EuropaCity, dans le Triangle de Gonesse, ou le réaménagement de la gare du Nord – ont été ou sont encore très contestés par les militants écologistes et altermondialistes, certains élus locaux et des agriculteurs, au nom de la préservation des terres agricoles ou du patrimoine architectural. Avec des résultats très variables : abandon des projets à Gonesse et à la gare du Nord, mais poursuite de la construction de la ligne 18 (voir l'article « EuropaCity, Paris-Saclay, réaménagement de la gare du Nord : retour sur trois conflits d'aménagement majeurs des années 2010-2023 »).

Une nouvelle identité ?

Le Grand Paris est aussi un espace vécu, une réalité quotidienne, celle de ses habitants et des usagers de ses équipements. Cet espace-là est fait de « galères » – celle des bus, des métros et des RER bondés et des embouteillages des heures de pointe, celle des logements trop rares et des prix immobiliers trop élevés – et, tout autant, d'opportunités d'emploi, d'études, d'accès à la culture, etc. Et il s'agit sans doute d'un espace de plus en plus ressenti et identifié comme tel par ceux qui l'habitent et y travaillent. L'émergence d'une nouvelle identité – être « du Grand Paris » et non plus « parisien » ou « banlieusard » – n'effacera sans doute pas à court terme la barrière du périphérique et la dichotomie entre Paris *intra-muros* et la « banlieue », mais elle annonce de nouvelles pratiques de la ville, lorsque le nouveau métro sera en service. On peut même se demander si la conscience de cette identité métropolitaine n'est pas beaucoup plus forte chez les habitants qui sont en attente de ce que la métropole peut leur apporter, que chez les élus...

Des rivalités de pouvoir omniprésentes

Le Grand Paris est aussi un espace géopolitique – on ne s'étonnera pas de le lire dans un éditorial d'*Hérodote* – un lieu de pouvoirs et de rivalités où s'affrontent ces acteurs majeurs que sont l'État, la région Île-de-France, la Ville de Paris et les sept départements de petite et de grande couronne. Mais aussi les maires des villes les plus importantes. Une quarantaine d'entre elles, très majoritairement situées en petite couronne, comptent plus de 50 000 habitants. Créteil ou Nanterre pèsent autant qu'Avignon ou Poitiers en termes de population. Montreuil ou Saint-Denis autant que Dunkerque ou Nancy. Cela n'est pas sans incidences,

bien sûr, sur la prétention des maires de ces villes franciliennes à être des acteurs pleinement autonomes et sur leurs réticences face à une démarche métropolitaine. De tout temps ou presque, le contrôle de cet espace a été un enjeu essentiel pour le pouvoir central, mais aussi pour les différentes forces politiques et les élus locaux de tous bords, comme le rappelle Emmanuel Bellanger. Tout cela dessine une histoire complexe, qui ne se résume pas à une simple alternance de phases où les élus auraient la main (le département de la Seine jusqu'au début des années 1960, les maires après les lois de décentralisation de 1982-1983, la région Île-de-France depuis le transfert de la compétence transport en 2000 et jusqu'en 2007) et de phases où l'État « reprendrait le contrôle » (le district de la région parisienne entre 1961 et 1975, le secrétariat d'État au Développement de la région capitale de Christian Blanc entre 2007 et 2010). Car dans les relations entre l'État et les différentes collectivités territoriales coexistent, de manière permanente, mais dans des proportions qui varient, rivalités et coopérations, dénonciations et négociations, rapports de force et compromis.

Ces rivalités entre acteurs ont principalement pour enjeu – et c'est évidemment ce qui compte pour les citoyens – l'orientation, le contenu et l'ampleur des politiques publiques menées dans l'agglomération. Autrement dit, elles déterminent l'avenir de la métropole, la « métropole qui sera » ou la métropole dans laquelle auront à vivre les habitants du Grand Paris dans les décennies à venir.

De vrais clivages gauchedroite sur les grandes orientations

De ce point de vue, trois questions paraissent cruciales et structurent le débat entre acteurs politiques. Les transports et l'environnement, d'abord, qui sont étroitement liés. Si le principe du nouveau métro a fait consensus, notamment chez les maires des villes qu'il desservira, sa gestation a été marquée par un bras de fer pour savoir qui en assurerait la maîtrise d'ouvrage entre l'État, incarné par Christian Blanc, et la région, présidée à l'époque par le socialiste Jean-Paul Huchon. Un compromis a finalement été trouvé, accompagné d'une explosion des budgets qui n'a pas ému grand monde, à part la Cour des comptes (voir l'article « Le Grand Paris Express, du conflit au consensus »).

Autre dossier brûlant : la place de l'automobile dans la partie centrale de l'agglomération. La politique volontariste menée par la Ville de Paris (fermeture des voies sur berges, multiplication des zones où la vitesse est limitée à 30 km/h, affectation d'une part importante de la voirie aux couloirs de bus et aux pistes cyclables) a abouti à une baisse de la circulation automobile dans Paris (-14 % entre 2019 et 2022). Mais elle est violemment critiquée par la présidente de la région, la LR Valérie Pécresse, au nom de la défense des banlieusards « pénalisés

par cette politique anti-automobilistes », et par l'opposition municipale, avec à sa tête Rachida Dati, qui vise la conquête de l'Hôtel de Ville en 2026. D'autant que l'équipe d'Anne Hidalgo, la maire socialiste de Paris, envisage aussi de transformer le périphérique en boulevard urbain (ce que l'État refuse) et qu'une zone à faibles émissions (ZFE) interdit progressivement l'usage des voitures les plus polluantes dans toute la partie centrale de l'agglomération. Hadrien Commenges, Jean Debrie et Juliette Maulat reviennent dans ce numéro sur les tenants et les aboutissants de ce débat et sur l'impact social, non négligeable, de la mise en place de la ZFE, avec notamment une carte très éclairante.

Enfin, l'avenir de la plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle, après l'abandon du projet de nouveau terminal, le « T4 », est une question stratégique, à la fois sur le plan économique et sur le plan environnemental, alors que le trafic aérien repart à la hausse, effaçant les années maigres de la pandémie (voir l'article de Laurent Terral).

Le logement est une autre question prioritaire. Le problème est d'abord quantitatif : la croissance de la population de l'agglomération (1 million d'habitants supplémentaires attendus d'ici 2035), mais aussi l'évolution des modes de vie et le vieillissement génèrent une demande importante que l'offre est loin de satisfaire. D'après la Fondation Emmaüs, le nombre des mal-logés atteint en Île-de-France le chiffre record de 1,3 million de personnes, plus de 10 % de la population régionale.

Le problème est aussi qualitatif : la rénovation du parc social (ce qu'on appelle les opérations « ANRU ») et la recherche de la mixité sociale, censée être l'antidote aux « ghettos », entraînent la destruction de milliers de logements sociaux anciens (10 000 pour la seule Seine-Saint-Denis dans le cadre des opérations de rénovation programmées). Dans le même temps, de nombreux maires de communes riches refusent d'en construire de nouveaux ou le font au compte-gouttes. Résultat : 780 000 Franciliens et Franciliennes sont en attente d'un logement social (100 000 de plus en cinq ans) et le délai d'attente moyen est de dix ans. La réforme de la loi SRU (Solidarité et rénovation urbaine), annoncée par le gouvernement Attal en février 2024, devrait encore aggraver cette tendance. Certaines villes franciliennes se sont déjà engouffrées dans la brèche, comme Saint-Maur-des-Fossés (12 % de logements sociaux au lieu des 25 % exigés par la loi), qui réclame de nouveaux assouplissements de la règle. Cette situation oblige les demandeurs de logements sociaux à se reporter sur le marché locatif (ou pour certains sur l'habitat insalubre), poussant les prix à la hausse. Sans compter que « les quartiers » (le terme a remplacé celui de « cités » pour désigner les quartiers d'habitat social), nous dit Patrick Braouezec, ancien maire de Saint-Denis, sont les derniers endroits où l'ascension sociale fonctionne encore, quand ils sont en rénovation, et jouent un rôle essentiel dans l'intégration de nombreux migrants ou enfants de migrants, à rebours de leur image de « ghettos ».

Enfin, ce problème est territorial : de nombreux maires de proche et moyenne couronne sont réticents à lancer de nouveaux programmes de logements, même lorsqu'il ne s'agit pas de logements sociaux, et beaucoup de leurs habitants sont hostiles à une densification rapide de leur environnement (voir l'article de Frédéric Gilli).

Malgré une forte augmentation du nombre de places (120 000 en 2017, 200 000 en 2023), la question de l'accueil d'urgence est particulièrement sensible : 3 000 personnes dormaient dans la rue, rien qu'à Paris, en décembre 2023 (+16 % en un an) et deux départements concentrent 60 % des lits disponibles pour abriter ces sans domicile fixe : Paris et la Seine-Saint-Denis. La Seine-Saint-Denis, dont le président, Stéphane Troussel, réclame, dans l'entretien qu'il nous a accordé, une meilleure répartition de l'effort, tout en soulignant que l'arrêt des flux migratoires est un leurre et que son département continuera d'être un territoire d'accueil. La géographe Anne Clerval se penche, elle, sur le rôle que le Grand Paris Express pourrait avoir (et commence à avoir) dans la gentrification d'espaces urbains, proches des nouvelles gares. L'amélioration des conditions de mobilité quotidienne des uns pourrait donc (paradoxalement ?) s'accompagner d'un éloignement d'une partie de la population des points de connexion au réseau.

Les inégalités de richesse entre territoires sont un troisième problème majeur. Nous n'y consacrons pas d'article spécifique, mais la question de la péréquation, c'est-à-dire des transferts financiers, pour compenser ces inégalités, entre territoires riches (Paris, les Hauts-de-Seine, les Yvelines) et territoires pauvres de la métropole (en premier lieu, la Seine-Saint-Denis) est présente comme un fil rouge dans plusieurs articles. La Seine-Saint-Denis a certes bénéficié d'investissements massifs de l'État et dispose de deux très grands pôles d'emplois, la Plaine Saint-Denis et Roissy-Charles de Gaulle, mais le département a le plus grand mal à financer la charge toujours plus lourde du RSA. Au point d'obtenir, à l'issue d'une longue bataille, sa prise en charge partielle par l'État. Dans le même temps, les Hauts-de-Seine adoptaient en 2023 un budget excédentaire à hauteur de 400 millions d'euros. Plusieurs dispositifs de péréquation existent, mais ils servent surtout d'alibis car les montants redistribués sont faibles. Assez peu médiatisée, parce que technique et complexe, cette question de la péréquation joue en tout cas très certainement un rôle fondamental dans le blocage que connaît le Grand Paris en matière de gouvernance.

Où est donc passée la métropole du Grand Paris ?

L'autre grande thématique de ce numéro est en effet la question de la gouvernance du Grand Paris. Depuis 2016, celui-ci est censé s'incarner dans une institution métropolitaine, la Métropole du Grand Paris. Une intercommunalité

à 131 communes, qui couvre les trois départements de petite couronne et la ville de Paris ; cette dernière pesant, à elle seule, en nombre d'habitants, 30 % du total.

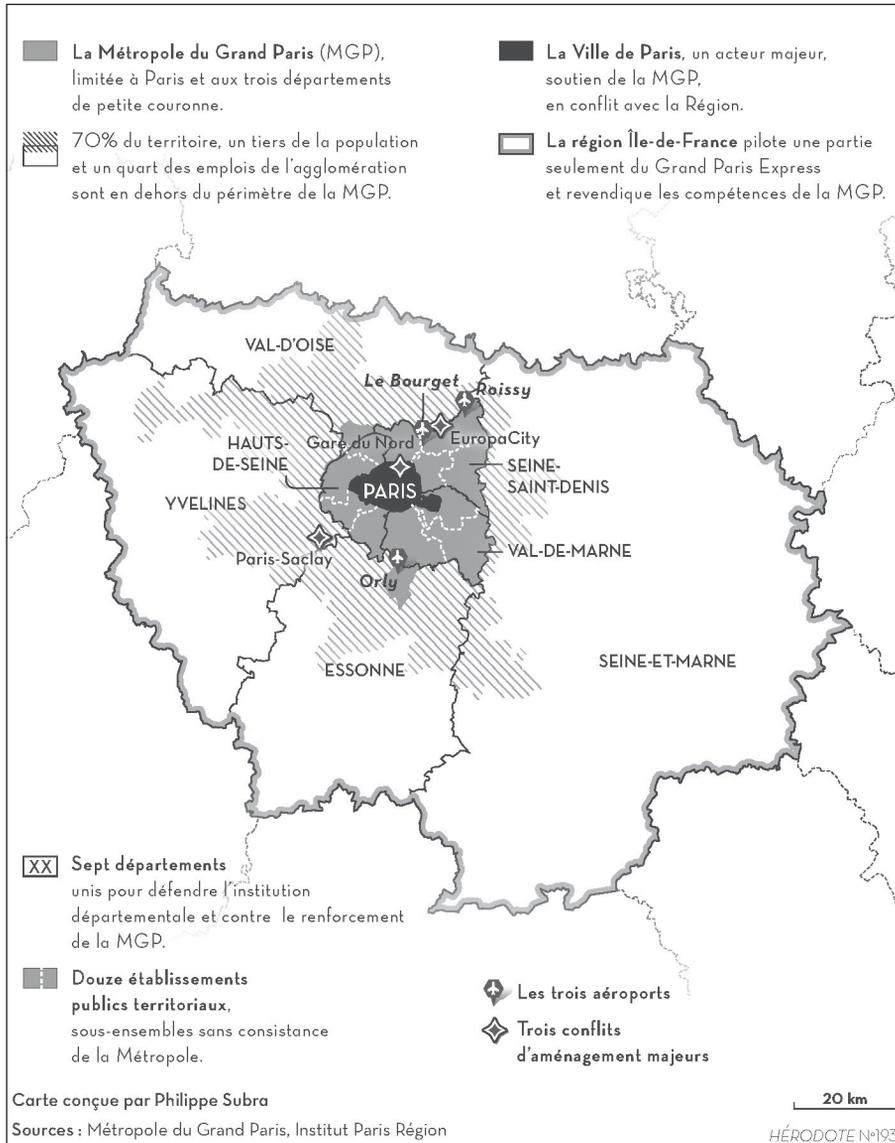
La MGP, objet géopolitique mou

Le moins qu'on puisse dire est que cette nouvelle institution n'a pas convaincu et ne joue qu'un rôle anecdotique. Dans leur très grande majorité, les habitants du Grand Paris ignorent jusqu'à son existence. Quant aux experts, ils sont quasi unanimes dans leurs critiques, comme le rappelle Simon Ronai dans l'article qui ouvre ce numéro. En cause : son périmètre, réduit à ce qu'on appelle la « zone dense » et qui laisse en dehors 1/3 de la population, 1/4 des emplois de l'agglomération et plusieurs territoires stratégiques tels que les villes nouvelles, les aéroports et Paris-Saclay ; ses moyens financiers extrêmement limités, qui en font un « nain » comparé aux poids lourds que sont la région, la Ville de Paris, les départements ; et enfin, son mode de fonctionnement, basé sur la recherche systématique du consensus le plus large et sur le respect scrupuleux du pouvoir des maires.

Dans une métropole qui doit relever de très gros défis – l'adaptation au changement climatique, la croissance économique, les inégalités sociales, le manque de logements – cette discrétion ou cette insignifiance interroge. Comment en est-on arrivé là ? D'autant que la création de la MGP a été précédée de grandes manœuvres impliquant la plupart des acteurs politiques d'Île-de-France et le sommet de l'État lui-même François Hollande, alors président de la République, son Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, la ministre chargée du dossier, Marylise Lebranchu. On ne peut qu'être frappé par l'incapacité de l'État, jusqu'à présent, à imposer une véritable réforme de la gouvernance de la métropole parisienne, de Nicolas Sarkozy renonçant très vite (dès 2008) à la communauté urbaine qu'il avait appelée de ses vœux un an plus tôt, à Emmanuel Macron, annonçant dès le début de son premier mandat des « états généraux » de la métropole qui n'ont jamais eu lieu, en passant par François Hollande, désarmé par la coalition des maires (voir l'article de Simon Ronai).

Politiquement, le Grand Paris penche assez nettement à droite. Des élus LR président la région depuis 2015, la MGP depuis le début et six des sept départements de banlieue : les Hauts-de-Seine et les Yvelines depuis leur création en 1968, l'Essonne, le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne depuis les années 2010. Dans les Hauts-de-Seine, cette domination se traduit par un système géopolitique local spécifique, que Tanguy Pennec qualifie de « banlieue bleue », par symétrie avec la banlieue rouge communiste, et dont il analyse la résilience face au « risque métropolitain ». La gauche ne conserve plus le contrôle que d'une série de municipalités et de deux places fortes, la Ville de Paris, conquise par Bertrand Delanoë

CARTE 1.— DE MULTIPLES RIVALITÉS ENTRE ACTEURS LOCAUX



Hérodote, n° 193, La Découverte, 2^e trimestre 2024.

HÉRODOTE

en 2001 et conservée par Anne Hidalgo en 2014 et 2020, et le département de la Seine-Saint-Denis. L'ancienne « banlieue rouge » n'est plus qu'un souvenir : il ne reste qu'une vingtaine de municipalités communistes en Île-de-France, contre 126 en 1977, à l'apogée du communisme municipal, dont 54 en petite couronne. Et, après la Seine-Saint-Denis (en 2008, au profit du PS), le PC a perdu en 2021 le Val-de-Marne, dernier département qu'il contrôlait encore, au profit cette fois des Républicains.

Cette hégémonie de la droite n'a pourtant abouti à aucun consensus sur la gouvernance de la métropole. Les débats et les manœuvres autour de cette question clé ne reflètent pas, en effet, les clivages partisans ou gauche/droite, mais seulement les intérêts propres des acteurs politico-institutionnels. Les départements de droite et le dernier département de gauche se retrouvent dans la défense du rôle de l'institution départementale et le refus d'une fusion des trois départements de petite couronne avec la MGP, proposée en 2017 par le préfet de région, Michel Cadot. La région cherche à récupérer les compétences de la métropole et Valérie Pécresse a même tenté de faire élire à sa tête un de ses affidés à la place de Patrick Ollier (lui aussi LR)... que le renfort de la gauche est venu finalement sauver. Et les maires, toutes tendances confondues, se sont unis pour « tuer », dès le départ, la nouvelle métropole en imposant un pacte financier qui la prive d'une véritable capacité d'investissement et préserve leur rôle. La Métropole du Grand Paris sert bien à quelque chose : empêcher, en occupant la place, l'apparition d'un véritable pouvoir métropolitain, dont ne veulent surtout pas la plupart des acteurs politiques.