Les Cahiers de Profession Banlieue

AMÉNAGEMENT & GOUVERNANCE DU GRAND PARIS

QUELLES VISIONS POLITIQUES ? QUELLES TRADUCTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES ?

D'APRÈS UN CYCLE DE QUALIFICATION ORGANISÉ LES 4 ET 18 MAI ET LE 7 JUIN 2021

PROFESSION BANLIEUE

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS ..... p. 4

1.

ENTRE GRAND PARIS EXPRESS ET MÉTROPOLE DU GRAND PARIS : RETOUR SUR L'ÉVOLUTION DES STRATÉGIES URBAINES ET POLITIQUES EN ÎLE-DE-FRANCE ..... p. 5

À partir de l'intervention d'**Alexandre Faure,** post-doctorant à la Fondation France-Japon de l'EHESS

> Une idée qui remonte au début du XXe siècle…
> Trente glorieuses : autoroutes urbaines et « grands ensembles »
> Années 1990 et 2000 : congestion et décentralisation/recentralisation
> Le Grand Paris Express vs. les projets préexistants
> 2012-2013 : nouveau gouvernement, Nouveau Grand Paris Express
> Une « clustérisation » de la métropole, avec Paris qui reste au centre
> Un choix imposé par la loi, non par la négociation locale…
> … mais un financement exclusivement régional
> 2013-2018 : remise en cause et réorientations financières
> Pendant ce temps, la gouvernance évolue
> Une Métropole finalement peu influente ?

2.

LE GRAND PARIS : ÉMERGENCE ET ÉVOLUTIONS, PROJETS ET ACTEURS ..... p. 9

À partir de l'intervention de **Frédéric Gilli,** économiste, géographe, directeur associé l'agence Grand Public

> Jusqu'au tout début des années 2000…
> Une mutation géo-économique qui échappe à l'action publique
> La vision d'un d'une métropole « clustérisée », avec Paris qui reste au centre
> Bascule démographique
> Les deux grandes questions qui ont émergé en 10 ans
> Qu'en est-il du logement et des créations d'emplois ?
> Une transformation surtout synonyme de technocratisation massive : un constat à nuancer
> Il manque des espaces où dépassionner le débat public
> Dissociation entre l'est et l'ouest de l'Île-de-France : un constat à nuancer

3.
FOCUS SUR LES FUTURES GARES DE SEVRAN-BEAUDOTTES ET SEVRAN-LIVRY (LIGNE 16 DU GRAND PARIS EXPRESS) ..... p. 12

D'après le témoignage de **Niklas Moulin,** directeur grand projets et politiques urbaines à la ville de Sevran

- Une opportunité dont le territoire doit pouvoir se saisir
- Un tissu urbain très diversifié
- Deux nouvelles gares à venir et un très vaste projet Anru 2
- Il y a du foncier mobilisable, mais…
- Pour que les nouvelles constructions soient acceptées, il faudrait apporter du développement économique
- La complexité de la gouvernance ne facilite pas les choses

4.
LA SEINE-SAINT-DENIS : UNE CARTE POLITIQUE QUI ÉVOLUE DANS UN GRAND PARIS EN STATU QUO (2014-2022) ..... p. 15

À partir de l'intervention de **Wilfried Serisier,** docteur en géopolitique locale, Institut Français de Géopolitique

- Bien qu'insuffisant, le rapport parlementaire de 2018 aurait pu être un sujet de la campagne, mais non…
- Un nouveau cycle électoral depuis 2012
- Une abstention décidément en hausse, et pas seulement à cause du Covid, révélatrice d'inégalités sociales
- Des élections locales qui restent très locales
- Des modes de gouvernance déconnectés du suffrage universel et peu propices au contrôle démocratique
- Quels équilibres des pouvoirs au sein de la Métropole et entre territoires de la Seine-Saint-Denis ?

5.
ACCOMPAGNER LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE : RETOURS D'EXPÉRIENCE SUR DES TRAVAUX MENÉS AVEC DES HABITANT·E·S DE LA SEINE-SAINT-DENIS ..... p. 19

D'après le témoignage de **Julien Neiertz**, socio-anthropologue, co-fondateur de l'association Métropop'

- Métropop', pour rendre « populaire » l'idée de métropole
- Une enquête, des constats, des actions
- Quelques difficultés à surmonter…
- … mais d'intéressantes initiatives : focus sur deux projets
- Trois points-clés pour l'innovation démocratique

EN CONCLUSION ..... p. 22

BIBLIOGRAPHIE ..... p. 24

AVANT-PROPOS

La construction politique, économique et territoriale que représente le Grand Paris interroge les effets de proximité des grands projets sur les quartiers populaires, ainsi que les croisements réellement opérés entre le maillage des acteur·rice·s locaux·ale·s et celui des acteur·rice·s métropolitain·ne·s.

Les grands chantiers métropolitains (Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, Grand Paris Express), tout comme la poursuite des opérations de renouvellement urbain et les nombreux autres projets d'aménagement en cours et à venir (Zones d'aménagement concertées, sites Inventons la Métropole du Grand Paris…) intègrent, chacun à leur manière, l'amélioration de l'attractivité des quartiers populaires séquanodionysiens dans leur programmation.

La Seine-Saint-Denis est particulièrement concernée par ces dynamiques de projets, emblématiques d'un Grand Paris en construction. Alors que 56% des actifs résidents exercent leurs emplois en dehors du département, la grande promesse de la métropolisation est de garantir, d'ici 2030, une meilleure redistribution socio-spatiale des emplois en Île-de-France.

Lors de ce cycle de qualification, **Alexandre Faure,** post-doctorant à la Fondation France Japon de l'EHESS, a abordé, d'un point de vue à la fois historique et stratégique, la conception des projets du Grand Paris. Revenant en particulier sur la genèse du Grand Paris Express, il a montré en quoi les différentes options successivement envisagées puis mises en œuvre dans le domaine des infrastructures de transport traduisent autant de conceptions politiques, de visions de la métropole.

L'éclairage apporté par Alexandre Faure se complétait bien avec celui de **Frédéric Gilli.** Cet économiste et géographe, directeur associé de l'agence de conseil et de concertation Grand Public, est revenu sur ce qu'est le Grand Paris, en particulier du point de vue de l'organisation géographique et socio-économique de l'Île-de-France. Comme Alexandre Faure, il a pointé les complexités liées au fait que tous ces grands projets d'aménagement francilien ont été lancés à un moment ou la gouvernance de l'Île-de-France était elle-même en pleine transformation, notamment avec la création de la Métropole du Grand Paris.

Présentant les dynamiques urbaines à l'œuvre autour des futures gares de Sevran-Livry et Sevran-Beaudottes, qui seront toutes deux desservies par la ligne 16 du Grand Paris Express, **Niklas Moulin,** directeur grands projets et politiques urbaines à la ville de Sevran, a fourni un exemple d'enchevêtrement de projets sur un territoire donné.

Wilfried Serisier, docteur en géopolitique à l'Institut Français de Géopolitique, est revenu sur ce que les élections municipales de 2020 disent de la place de la Seine-Saint-Denis dans le paysage géopolitique du Grand Paris. Il souligné que le débat sur la métropolisation n'a été que peu, voire pas du tout porté par les différents candidats.

Mais la question de la démocratie dans les réflexions métropolitaines a pu être approfondie également avec **Julien Neiertz,** socio-anthropologue et co-fondateur de Métropop', qui a présenté les travaux menés par cette association avec des habitant·e·s des quartiers prioritaires et fait part des propositions et des pistes identifiées.

Cycle de qualification *préparé et animé par* ***Camille BENITAH,*** *Profession Banlieue.*

1.
ENTRE GRAND PARIS EXPRESS ET MÉTROPOLE DU GRAND PARIS : RETOUR SUR L'ÉVOLUTION DES STRATÉGIES URBAINES ET POLITIQUES EN ÎLE-DE-FRANCE

À partir de l'intervention d'**Alexandre Faure,** post-doctorant à la Fondation France-Japon de l'EHESS

Une idée qui remonte au début du XXe siècle…

C'est durant la première guerre mondiale que l'on a commencé à évoquer l'idée d'un « Grand Paris ». En 1919, l'expression est déjà employée dans plusieurs plans d'urbanisme. Cela intervient dans le contexte d'une requalification des fortifications qui entourent Paris et – surtout – d'une grande expansion urbaine. Il s'avère alors nécessaire de refonder l'urbanisme de la région parisienne, et notamment de l'immédiate périphérie, à la fois pour soutenir l'effort industriel et pour accueillir des populations de plus en plus nombreuses. L'organisation des services urbains, – la question des eaux, celles des déchets, de la santé, ou encore des cimetières – est appréhendée dans une perspective d'extension de l'influence de Paris sur sa banlieue immédiate.

Trente glorieuses : autoroutes urbaines et « grands ensembles »

Autre séquence notable : les transformations de gouvernance mises en œuvre entre les années 1968 et 1975 avec la division du Département de la Seine. L'élection à la présidence de la république de Georges Pompidou, en 1969, marque un jalon important : la réorientation des politiques urbaines amène l'implantation d'infrastructures routières jusqu'au centre de Paris. C'est également à ces années que remontent les premiers débats et les premières grandes mobilisations contre la destruction d'un patrimoine au centre de Paris.

Il se produit surtout, autour de l'intra-muros, une très puissante et durable expansion urbaine : les « grands ensembles » apparaissent dans le paysage, et toute la région proche de Paris se périurbanise : une extension par lotissements, mais également par toutes ces constructions, rarement élevées en étages et assez peu denses, qui parcellent la banlieue parisienne. À tout cela s'ajouteront la création du boulevard périphérique et celle du RER.

Années 1990 et 2000 : congestion et décentralisation/ recentralisation

Avant de faire un bond dans le temps jusqu'aux années 2000, pour bien remettre en perspective la genèse progressive du Grand Paris et celle du Grand Paris Express, son « volet transport », il faut revenir aux années 1990, durant lesquelles émerge une double problématique.

D'une part, ce qui est alors mis à l'agenda, c'est une congestion de la métropole parisienne et une limitation de son développement urbain. Cela donne lieu à des débats sur les transports, sachant que l'on est au moment où sont sont finalisés les grands projets lancés dans les années 1970-1980 : le RER, la ligne 14 du métro, les agrandissements des aéroports et la continuation de la Francilienne.

D'autre part, en 1995, le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) est à la fois revu et transféré sous la compétence du Conseil régional, ce qui est très important en termes de décentralisation. Il faut d'ailleurs noter que ce transfert est réalisé sous l'initiative, notamment, de Charles Pasqua, qui envisage alors une candidature aux élections régionales. Or la droite subira, par la suite, plusieurs revers électoraux, à commencer par les municipales de 1995.

En 1998, le Conseil régional passe à gauche, ce qui va encore dans le sens d'une décentralisation. Et à la toute fin des années 1990, les politiques de transport connaissent une assez forte réorientation : moins d'investissement dans les infrastructures routières, davantage dans les transports en commun, notamment le tramway. Les changements de gouvernance intervenus à cette période ont aussi eu pour conséquence la création du Syndicat des transports de la région Île-de-France, ce qui représente un début de décentralisation de la compétence transport.

Puis en 2007, Nicolas Sarkozy, jusqu'alors président du Conseil général des Hauts-de-Seine, accède à présidence de la République, inaugurant alors une période de recentralisation, en tout cas de réinvestissement du gouvernement central dans l'aménagement de la région parisienne. Cet élément est très important pour comprendre comment s'est ouverte la séquence du Grand Paris.

Le Grand Paris Express vs. les projets préexistants

Lorsqu'au début de son mandat, Nicolas Sarkozy lance l'idée de construire un Grand Paris Express, elle ne lui est pas venue ex nihilo. Elle s'inscrit dans la continuité de plusieurs autres projets lancés par différents acteurs au cours des années précédentes.

En 2004, la RATP, avec son projet Orbital, avait proposé de construire une rocade en première couronne et de relier par tramway ou par métro les terminus des lignes existantes.

« Rebondissant » sur cette idée, le Conseil général du Val-de-Marne avait annoncé son souhait de construire Orbival, une ligne de métro en banlieue sud-parisienne, pour retraverser le Département et relier des lignes de métro existantes aux lignes de RER.

Cette initiative du conseil général du Val-de-Marne avait poussé le Conseil régional à proposer à son tour, en 2007, Arc Express, une agglomération de projets déjà existants et de deux lignes de métro traversant d'est en ouest les banlieues Nord et Sud de Paris.

Une « clustérisation » de la métropole, avec Paris qui reste au centre

Le gouvernement de Nicolas Sarkozy, quant à lui, prend position en faveur de la construction du Grand Paris Express. Si ce projet s'inspire en partie des propositions lancées précédemment, il porte une ambition beaucoup plus large : il prévoit deux rocades de métro qui desserviraient les banlieues proches et éloignées à l'est et à l'ouest de Paris. L'objectif de fond est de relier – entre eux et au centre de Paris – les grands « clusters » économiques de la région francilienne (La Défense pour la finance, Saclay pour la recherche, etc.), ainsi que des lieux événementiels (le Stade de France…) et les aéroports. C'est pourquoi ce projet prévoit relativement peu de stations – de facto éloignées les unes des autres – et un métro rapide. Nous verrons que ce n'est pas tout à fait ce qui sera finalement mis en œuvre, du moins en ce qui concerne les transports.

Un choix imposé par la loi, non par la négociation locale…

Si le projet du Grand Paris Express est finalement choisi, c'est parce c'est celui qui dispose alors des plus puissants appuis politiques. Il a d'ailleurs été le sujet d'une âpre bataille.

Au moment où Nicolas Sarkozy accède à l'Élysée, le Conseil régional finalise la révision du schéma directeur de la région Île-de-France (révision commencée en 2004, juste avant la réélection de Jean-Paul Huchon à la tête de la Région). Mais Charles Pasqua a prévu une disposition, dans la loi, qui permet au gouvernement de bloquer la révision de ce schéma directeur en exigeant que celui-ci soit validé par le Conseil d'État. À la toute fin 2007, Nicolas Sarkozy utilise cette possibilité pour obliger le Conseil régional à réviser son schéma directeur et à y intégrer le Grand Paris Express.

Le président de la République crée un secrétariat d'État en charge de la Région-Capitale et nomme à ce poste Christian Blanc, ancien président de la RATP. Ce secrétariat d'État va volontairement dépasser les frontières administratives pour porter le débat au-delà d'un périmètre uniquement francilien. Il va notamment s'appuyer sur les travaux de l'architecte Antoine Grumbach, qui valorise l'intégration de tout « l'axe Seine », c'est-à-dire de la vallée de la Seine, dans le projet métropolitain. C'est ce décloisonnement régional du débat qui va permettre à Nicolas Sarkozy de faire avancer son projet.

De plus, un rapporteur de l'Assemblée nationale est chargé de proposer un budget pour le Grand Paris Express. Il s'agit de Gilles Carrez, alors député-maire du Perreux-sur-Marne. Le rapport qu'il produit en 2009 donne une vision générale des différentes options possibles en termes de technologies et de modes de financement. Pour la construction, il propose une première estimation

budgétaire légèrement inférieure à 30 milliards d'euros, ce qui fait du Grand Paris Express l'un des plus ambitieux projets de transport urbain public au monde.

Le secrétariat d'État à la Région-Capitale, Christian Blanc, a pour mission, sinon de créer un consensus autour du Grand Paris Express, au moins de parvenir à une solution pour mener ce projet à bien. Il propose – et obtient – qu'une loi soit votée, à la fois pour définir le projet et pour créer une société, un établissement public à caractère industriel et commercial, la Société du Grand Paris (SGP). Celle-ci s'emploiera à récolter les recettes qui seront attribuées pour la construction du métro, à mettre en place un système d'emprunt et de ré-emprunt et à passer les commandes des marchés publics. La loi charge la SGP de construire le Grand Paris Express, mais elle ne pose pas de limites aux missions de l'entité, dont le périmètre va s'élargir au cours des années 2010. Quelques mois après que la Loi relative au Grand Paris ait été voté, Christian Blanc démissionne.

… mais un financement exclusivement régional

Avant d'être été profondément revu, notamment par le Sénat et par des élu·e·s francilien·ne·s, le mode de financement prévu dans la loi visait à monter un financement original, régionalisé, destiné notamment à éviter un antagonisme Paris / régions. Une des missions assignées à Gilles Carrez consistait ainsi à faire en sorte que le débat soit national – en présentant le projet Grand Paris Express comme utile à l'ensemble de la vallée de la Seine, donc à une région métropolitaine plus large que la région Île-de-France –, tout en évitant des discussions à l'Assemblée et au Sénat (ce qui aurait pu laisser penser que des ressources nationales sont utilisées pour financer un métro parisien). Il va proposer un système de financement reposant sur différentes taxes qui ne seront prélevées qu'au niveau régional.

Des revers électoraux qui infléchissent le projet gouvernemental

Au cours de leurs mandats, Gilles Carrez et Christian Blanc accepteront plusieurs modifications du tracé initial, augmentant le nombre de gares prévues notamment en Seine-Saint-Denis.

Plus largement, durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, un cycle d'élections emportée par la gauche aura pour conséquence de modifier assez significativement le projet initialement voulu par le Président de la république. Dès 2008, la droite échoue à reconquérir la mairie de Paris, puis elle sort perdante des régionales en 2010 et devient pour la première fois minoritaire au Sénat en 2011. D'où une modification de l'équilibre des pouvoirs qui se traduira par une atténuation de l'approche « clusters » au profit d'un projet davantage ancré dans les attentes des élu·e·s locaux·ales.

Lorsque la droite est finalement défaite aux présidentielles puis aux législatives de 2012, le projet de Grand Paris Express et son schéma de financement sont néanmoins « sur les rails », même si les gouvernements suivants ne vont pas se priver de les amender.

2012–2013 : nouveau gouvernement, Nouveau Grand Paris Express

Une séquence importante s'ouvre alors : en 2012, plusieurs élus franciliens entrent au gouvernement, notamment Manuel Valls à Matignon, Cécile Duflot à l'Aménagement et François Lamy à la Ville. Leurs ministères vont lancer des négociations visant à augmenter considérablement le nombre de stations prévues dans le Grand Paris Express, mais aussi à modifier le calendrier des travaux.

Un accord est trouvé en 2013, et l'on parle alors du Nouveau Grand Paris Express. La Société du Grand Paris est chargée notamment de contribuer au financement de la ligne 14 du métro, du RER Éole et du plan de mobilisation régional. Cela va profondément remettre en cause le modèle de financement du Grand Paris Express, ce qui ne sera pas sans conséquences de long terme sur la manière dont la charge budgétaire du projet se répartit sur les finances locales.

Il convient aussi de souligner que cet accord du Nouveau Grand Paris Express relance la révision du Sdrif, bloquée par Nicolas Sarkozy pendant cinq ans. Le schéma directeur, modifié de façon à intégrer le Grand Paris Express (et non plus Arc Express) peut donc être validé.

La succession de tous ces épisodes montre combien les gouvernements centraux pèsent sur l'aménagement de la Région Île-de-France. Et ce, alors que, dans les années 1990, la tendance est plutôt à un transfert de compétences.

2013–2018 : remise en cause et réorientations financières

Entre 2013 et 2018, le schéma de financement du Grand Paris Express est donc remis en cause. La loi de 2010 avait prévu qu'il repose sur trois taxes principales : la Société du Grand Paris prélèverait d'abord une taxe sur les bureaux qui seraient construits dans le périmètre proche des nouvelles stations, une taxe spéciale d'équipement serait ajoutée à la taxe d'habitation ; et les entreprises de réseaux (RATP et SNCF) acquitteraient une forme d'impôt forfaitaire pour l'utilisation des voies construites par l'État. Le tout était censé financer un système complexe d'emprunt et de ré-emprunt, étalé sur 70 ans, pour un coût de construction estimé seulement à 28,9 milliards d'euros constants en 2010. En théorie, du moins… Car différents changements d'options technologiques engendreront d'importants surcoûts (par exemple l'échec du saut-de-mouton de Champigny, construit alors qu'il ne sera pas utilisé), tandis que l'accélération du calendrier pour les JOP de Paris 2024 augmentera à elle seule d'au moins 600 millions d'euros le coût du Grand Paris Express.

La Société du Grand Paris, conçue et dimensionnée pour le projet de Grand Paris Express de 2010, s'est vue confier de nouvelles missions sans voir ses moyens augmenter en conséquence. En 2017, la Cour des Comptes tire la sonnette d'alarme, chiffrant à 134 milliards d'euros la potentielle dérive des coûts. La Société du Grand Paris est alors autorisée à recruter, son assiette fiscale augmente et il est décidé de relever le taux du versement de transport (dont doit s'acquitter toute entreprise francilienne de plus de 9 employés), notamment en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne.

En 2018, Emmanuel Macron et le gouvernement d'Édouard Philippe valident ce nouveau mode de financement, en y ajoutant une enveloppe supplémentaire issue des finances nationales, ce qui permet de lancer les travaux.

Pendant ce temps, la gouvernance évolue…

Simultanément à tout ce processus, un autre fait son chemin : la construction progressive de la Métropole du Grand Paris. Cela signifie qu'au moment où sont menés les débats et les négociations autour du projet d'infrastructures de transport lié au Nouveau Grand Paris Express, la gouvernance francilienne fait l'objet de toute une série de modifications.

Il est important de souligner que la première de ces modifications est le mouvement de recentralisation qui s'est opéré à partir de 2007 avec les interventions gouvernementales successives sur le projet du Grand Paris Express.

La deuxième modification tient au fait que Nicolas Sarkozy ait souhaité, d'emblée, porter le débat à un niveau métropolitain supérieur à celui de la région, ce qui a amené à une réflexion autour de la gouvernance de la vallée de la Seine, et même du bassin versant de la Seine. C'est un sujet complexe, mais cet élargissement de périmètre a indéniablement modifié la perception de ce qu'étaient le Bassin parisien et la vallée de la Seine en termes d'action publique.

Une Métropole finalement peu influente ?

Enfin, troisième changement de paramètre important en matière de gouvernance : la création de la Métropole du Grand Paris dans sa version la plus « limitée » – certains diraient la plus faible. In fine, cette entité s'est vue confier assez peu de compétences ; elle représente un échelon métropolitain à périmètre très restreint au regard de ce qui était initialement projeté, notamment la volonté de faire une « région-métropole » plus qu'une « métropole au sein de la région ». Quant à la gouvernance interne de la Métropole, elle peut être qualifiée de fiscalement conservatrice. Elle correspond au modèle dit « de Los Angeles » : un contrôle strict des dépenses, très peu de péréquation et une grande attention portée aux acteur·rice·s très locaux, sans nécessairement une vision d'ensemble et avec très peu d'instruments utiles à la stratégie urbaine. Finalement, la Métropole du Grand Paris n'a pas beaucoup d'influence sur la stratégie et les politiques d'urbanisme.

Sans doute du fait d'une forme d'essoufflement après les négociations sur le Grand Paris Express, la révision de l'échelon métropolitain n'est pas allée au bout de ce qui avait été envisagé en 2013, au moment où était lancé « l'Acte III de la décentralisation ».

Ce sont, en fait, les établissements publics territoriaux (EPT) qui ont gagné le plus de poids dans cette transformation de la gouvernance. Ces EPT, qui sont aujourd'hui 12 et dont chacun correspond à une population moyenne de 400 000 habitant·e·s, opèrent véritablement à une échelle intercommunale, avec une assemblée commune. C'est inédit en Île-de-France, où en dehors des très nombreux syndicats intercommunaux dédiés aux services (les Sivom et autres Sivu), la coopération intercommunale n'était pas très pratiquée, sinon par Plaine Commune quelques autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comme celui de Clichy-sous-Bois-Montfermeil.

2. LE GRAND PARIS : ÉMERGENCE ET ÉVOLUTIONS, PROJETS ET ACTEURS

À partir de l'intervention de **Frédéric Gilli,** économiste, géographe, directeur associé l'agence Grand Public

Jusqu'au tout début des années 2000…

Au tournant du XXIe siècle, la Région Île-de-France – au sens très large – est sujette à une transformation majeure, d'une ampleur historique.

Pendant la quasi-totalité du XXe siècle, cette région se construit et s'organise autour de Paris. Son modèle économique est structuré autour des grands groupes français, connectés depuis l' Île-de-France au reste du monde (mais surtout au « futur-ex empire colonial »), et qui fonctionnent avec un réseau de sous-traitants directs. La démographie francilienne est alors marquée par une immigration provenant des régions françaises, d'Europe et d'autres parties du monde.

L'organisation – géographique, sociale, économique – de la région est centralisée, hiérarchique et verticale. Sur le plan politique, il n'existe un maire de Paris qu'à partir de 1977, et ses prérogatives restent assez limitées. En somme, durant toute cette période, les élus locaux franciliens ont relativement peu la main sur les questions d'aménagement. Ce sont surtout le gouvernement et le Préfet qui décident.

Une mutation géo-économique…

En entrant dans le XXIe siècle, le modèle économique de la région se transforme : les grands groupes français/franciliens prennent le large et deviennent globaux. En quelques années, ils coupent en grande partie les ponts avec leurs sous-traitants locaux, internationalisant à la fois leurs approvisionnements, leur organisation et leur système de direction.

Si l'Île-de-France perd relativement peu d'emplois – puisque beaucoup d'entreprises étrangères viennent s'y installer –, la relation à « qui commande » s'en trouve totalement bouleversée en à peine une décennie. Au terme de celle-ci, tout le tissu de PME et de PMI industrielles qui fait la richesse et la grande force de ce territoire opère selon des logiques dont la gouvernance échappe largement à l'action publique, a fortiori à l'échelle locale.

Dans le nouvel écosystème mondialisé qu'est donc celui de l'Île-de-France au début des années 2000, les acteurs socio-économiques de la région travaillent et interagissent de façon beaucoup plus horizontale et « réticulaire » qu'auparavant. Si le territoire métropolitain s'organise autour de grands points nodaux qui se trouvent géographiquement au centre, il fonctionne avant tout, désormais, sur l'interdépendance d'une multitude de points répartis dans toute l'Île-de-France.

… que la vision politique n'accompagne pas

Pourtant, au moment de penser à la Métropole du Grand Paris, les acteurs/décideurs politiques

n'ont pas réellement pris en compte cette nouvelle donne géo-économique. Ils surdéterminent encore l'importance du centre – c'est-à-dire de Paris – dans l'organisation francilienne. Ainsi, comme on l'a vu précédemment, dans son plan de 2008, Christian Blanc projetait d'organiser l'Île-de-France autour de la capitale et de quelques gros pôles d'activité interconnectés via des liaisons rapides. Même si ce n'est pas ce qui a été finalement mis en œuvre, en tout cas sur le plan des transports, la spécialisation des EPT ira dans le sens d'un « urbanisme par fonctions ».

Bascule démographique

Après-guerre, l'Île-de-France a connu une forte dynamique migratoire, mais depuis le début des années 1990, son solde migratoire est globalement négatif. C'est uniquement le solde naturel qui fait croître la population. À tel point que l'Île-de-France est la région la plus jeune d'Europe, son seul solde naturel étant équivalent à celui de toute l'Union européenne ! Ce n'est pas sans conséquences majeures en termes politiques et sociaux. Lorsqu'un modèle est centré sur l'immigration, les nouveaux arrivants n'osent pas se montrer trop exigeants quant à leurs conditions de vie et aux services publics sur lesquels ils peuvent compter. Mais la donne change avec les jeunes issus d'une première génération de travailleurs immigrés : étant nés sur le territoire, puis devenus adultes et souvent parents à leur tour, ils/elles se demandent assez légitimement pourquoi eux et leurs enfants ne disposent pas de la même qualité de services, d'infrastructures et d'espaces publics que leurs concitoyen·ne·s.

Les deux grandes questions qui ont émergé en 10 ans

La densité est-elle le bon critère pour définir le périmètre dans lequel seront pensés les projets d'aménagement ?

Dans quelle mesure pourrait-on définir en Île-de-France une « zone dense » présentant des caractéristiques spécifiques en termes d'aménagement ? Ou, autrement dit, le périmètre du Grand Paris devrait-il être peu ou prou celui de Paris et de la première couronne ? Cela n'empêcherait-il pas, au moment de penser les projets d'aménagement, d'opérer un rééquilibrage avec des zones moins denses (et à l'intérieur même de la zone dense, entre l'est et l'ouest) ? Malgré cette pertinente objection, c'est le critère de la densité, in fine, qui a été privilégié…

Faut-il commencer par lancer les projets ou fixer d'abord un cadre et des règles de gouvernance ?

En termes d'aménagement, les projets franciliens se distinguent par une forme de relatif gigantisme qui ne facilite pas leur mise en œuvre institutionnelle. Or la région est peu couverte par les intercommunalités : comment faire pour que leur échelle soit plus cohérente avec celle des projets ?

La difficulté à résoudre cette question explique sans doute pourquoi la manière dont a été appréhendé l'aménagement de la région Île-de-France a connu une double mutation.

Ainsi, là où le modèle initial était plutôt d'inspiration libérale (des lignes rapides et des distances relativement importantes entre les stations, pour interconnecter les clusters économiques), l'orientation finale a été plutôt celle d'un maillage territorial.

Alors que sur le plan de la gouvernance, c'est un balancement inverse qui s'est produit : si la première impulsion cherchait et revendiquait de la solidarité entre les territoires, ceux-ci se retrouvent plutôt en concurrence les uns avec les autres.

Qu'en est-il du logement et des créations d'emplois ?

Ce qui est particulièrement visible, en termes d'aménagement, ce sont évidemment les chantiers du Grand Paris Express, projet porté par la Société du Grand Paris. En outre, depuis 12 ans, de nombreuses lignes de tramway se sont déployées dans la première et la moyenne couronne, ce qui explique en grande partie la densification observée notamment en première couronne. En région parisienne, 25 % du territoire est en zone d'aménagement concerté. Les grues sont omniprésentes dans le paysage.

En ce qui concerne les logements, même si le retard n'est pas rattrapé, les constructions dépassent des objectifs considérés comme inatteignables il y a 15 ans. Seul bémol : la programmation pourrait sans doute accorder davantage de place au logement social.

Sur le plan socio-économique, un grand nombre d'emplois sont créés, mais de vraies questions se posent : de quels types d'emplois s'agit-il ? Où sont-ils créés ? Y-a-t-il potentiellement un décalage entre ces emplois et les ressources locales ? Le système de transport actuellement en construction permettra-t-il un remaillage entre les pôles d'emploi et les bassins de résidence ? Le Grand Paris Express

représente une dépense de plusieurs dizaines de milliards d'euros ; au regard du PIB de l'Île-de-France, l'investissement n'a rien de déraisonnable sur le (très) long terme, mais, à court/moyen terme, pour qu'il ne se traduise pas par un endettement massif, il doit générer des activités, une meilleure connectivité et un meilleur taux d'emploi dans la région, notamment pour celles et ceux qui en ont le plus besoin.

Une transformation surtout synonyme de technocratisation massive

Un nouvel acteur, la Métropole du Grand Paris, est donc créé sur la « zone dense » : les quatre départements centraux – Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne – auxquels s'ajoutent quelques communes autour d'Argenteuil (Val-d'Oise), et de Juvisy (Essonne). Cette Métropole est entourée par de grandes intercommunalités, des communautés d'agglomérations, des communautés urbaines de plusieurs centaines de milliers d'habitant·e·s.

Le droit français n'autorisant pas les « intercommunalités d'intercommunalités », la loi de 2014 a créé, tout spécialement pour la Métropole, les EPT, entités hybrides auxquelles sont transférées en grande partie les compétences des communes, notamment les plans locaux d'urbanisme. Si cette évolution fait sens d'un point de vue technique – penser l'aménagement des territoires à l'échelle de sept ou huit communes plutôt que d'une seule –, elle pèche un peu sur le plan démocratique, le « péché originel » de toutes les intercommunalités étant la technocratie. Les EPT deviennent des coopératives de communes plutôt que des espaces de projet…

Contrairement à la plupart des autres régions, l'Île-de-France n'est pas à proprement parler un paysage dans lequel on vit, ni un territoire marquée par une identité culturelle spécifique. C'est davantage un projet auquel on adhère, un projet d'émancipation qui a une traduction socio-économique évidente. En cela, la construction métropolitaine devrait représenter une forme de promesse politique. Il est donc dommage qu'elle fasse si peu de place à la question démocratique, pourtant décisive et centrale.

Il manque des espaces où dépassionner le débat public

Du fait du « décalage » constaté dans l'organisation politique, qui ne parvient pas à traiter les sujets dont les habitant·e·s parlent véritablement entre eux/elles, il manque des espaces qui permettraient d'aborder ces sujets de façon calme, respectueuse et constructive. La seule façon de mettre une problématique à l'ordre du jour des discussions publiques semble être de l'hystériser encore plus. C'est très regrettable, car cela empêche souvent de parvenir à des solutions qui pourraient être simples si elles étaient discutées dans la sérénité.

Dissociation entre l'est et l'ouest de l'Île-de-France : un constat à nuancer

La question d'un déséquilibre Est/Ouest donne lieu à débats depuis qu'existe la région Île-de-France. Il convient toutefois de rester assez prudent lorsque l'on parle d'un « décrochage qualitatif ». Il y a certes des inégalités, de vrais différentiels en termes de revenus, d'emplois géographiquement accessibles, etc. Certes, la région est à la fois la plus riche et la plus inégalitaire de France. Mais les nomenclatures de l'Insee ne traduisent pas forcément la complexité et la valeur ajoutée des nouveaux métiers de service qui se sont développés dans l'est francilien. Lequel est aussi caractérisé par un appareil productif très malléable, constamment en renouvellement.

3.
FOCUS SUR LES FUTURES GARES DE SEVRAN-BEAUDOTTES ET SEVRAN-LIVRY (ligne 16 du Grand Paris Express)

D'après le témoignage de **Niklas Moulin,** directeur grand projets et politiques urbaines à la ville de Sevran

Une opportunité dont le territoire doit pouvoir se saisir

Comment un territoire comme Sevran peut-il, avec l'arrivée du Grand Paris Express, s'inscrire de manière soutenable et équilibrée dans les dynamiques métropolitaines ?

Comme cela a été souligné, on ne constate pas d'impact mécanique positif avec l'arrivée du métro. Il y a certes un potentiel exceptionnel, avec un investissement public d'une ampleur relativement inédite pour un Département comme la Seine-Saint-Denis et une ville comme Sevran. Mais encore faut-il que ce territoire soit en capacité de définir des projets équilibrés et partagés avec les populations et les élu·e·s, et qu'il mette en place une gouvernance de nature à en permettre la réalisation.

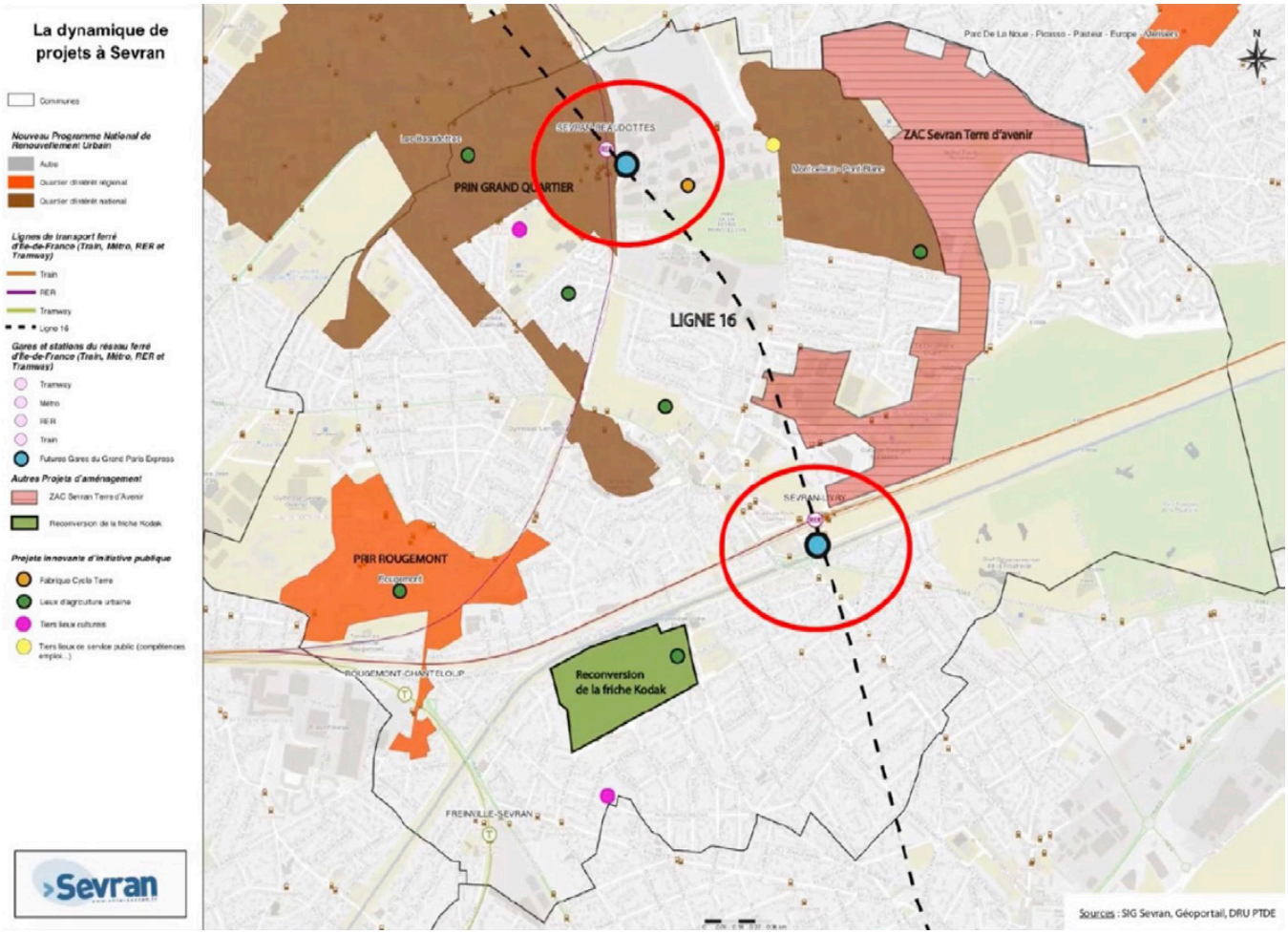
La principale problématique, à Sevran comme ailleurs, est celle du traitement des projets à la bonne échelle. Mais on peut aussi s'interroger sur les impacts de la crise sanitaire : comment va-t-elle impacter les stratégies des acteurs publics et privés ? Se traduira-t-elle par un ralentissement, ou plutôt par une accélération ? Cette seconde hypothèse semble se vérifier aujourd'hui, mais il est difficile de dire si la tendance sera pérenne.

Un tissu urbain très diversifié

Rappelons que Sevran est une ville de moyenne couronne de 50 000 habitant·e·s dont la configuration résulte de différentes périodes d'urbanisation. On y retrouve une zone pavillonnaire caractéristique de la moyenne couronne parisienne, de grands ensembles et de grandes plaques héritées des années 1950-1960-1970 (dont une, notamment, de 14 hectares avec parking, galerie commerciale et hypermarché), ainsi qu'une zone d'activité et une friche industrielle (suite au départ de l'usine Kodak dans les années 1980) aujourd'hui reconvertie en zone naturelle. Mais aussi, et c'est d'ailleurs une caractéristique assez remarquable de ce territoire situé à la frontière entre ville et nature, une ancienne enclave agricole. Sans oublier le canal de l'Ourcq, qui vient du bassin de La Villette et traverse le parc forestier de la Poudrerie.

Deux nouvelles gares à venir et un très vaste projet Anru 2

Sevran ayant obtenu l'implantation de deux gares du Grand Paris Express, (Sevran-Livry et Sevran-Beaudottes), des choix doivent être faits sur l'équilibre à trouver entre développement, extension urbaine et restructuration urbaine. Et ce, en gardant en mémoire les erreurs du passé. Car ce territoire a subi de plein fouet les départs de Westinghouse et de Kodak, une désindustrialisation vécue d'autant plus douloureusement que des ensembles résidentiels avaient été construits dans la commune pour y installer les populations employées par ces industries. Et si celles-ci sont parties, les populations sont toujours là…



La ville de Sevran porte un des projets de rénovation urbaine Anru 2 les plus importants et les plus ambitieux d'Île-de-France, voire de France. Il représente un investissement total de 460 millions d'euros.

Il y a du foncier mobilisable, mais…

L'idée, donc, consiste à lancer un programme de développement autour de ces gares. Et ce, notamment, en mobilisant un important potentiel foncier public non construit (l'emprise agricole précédemment évoquée appartient à l'État, et le périmètre comporte beaucoup de foncier municipal). Il ne s'agit pas forcément d'urbaniser, mais surtout de développer la ville autour de ces gares et de rénover les quartiers en zones prioritaires dans le cadre du dispositif Anru 2.

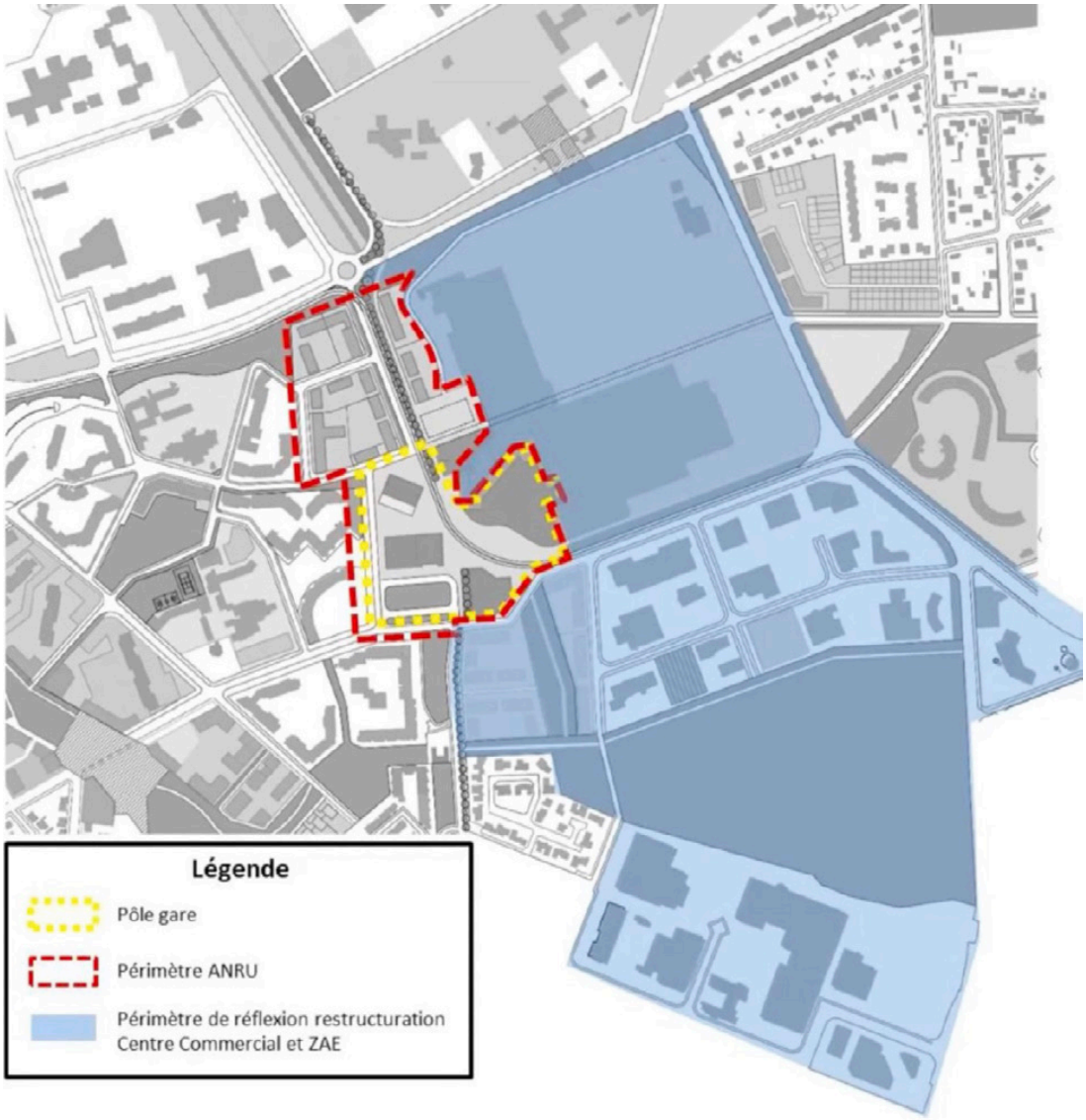
Cela implique des arbitrages potentiellement difficiles. En termes strictement économiques, il est toujours plus « rentable » d'aller urbaniser en rase campagne que de restructurer autour des gares, mais la réalité écologique du développement urbain dicte de privilégier plutôt le renouvellement de l'existant.

Sur la question, évidemment essentielle, des logements (à produire, à démolir et à reconstruire), de nombreux paramètres sont à prendre en compte en matière de soutenabilité, notamment sur les équipements publics et sur les ressources naturelles du développement urbain.

Ces problématiques s'avèrent très complexes pour Sevran, dont les moyens financiers sont particulièrement limités.

Pour que les nouvelles constructions soient acceptées, il faudrait apporter du développement économique

Sevran-Beaudottes, en particulier, représente véritablement un cas d'école quant à la question de savoir comment profiter de l'arrivée du métro pour réaliser un projet de revitalisation et de restructuration urbaine, cela dans un secteur situé à la croisée d'ensembles résidentiels très stigmatisés et assez dégradés, d'un hôpital, d'un centre commercial régional et d'une zone d'activité. Dans quelle mesure



le métro peut-il être un levier de développement économique sur ce type de territoire, a fortiori dans un contexte de relance post-crise ?

Pour résoudre l'équation consistant à faire « muter » une zone d'activité et un centre commercial en lien avec l'arrivée des gares du Grand Paris Express, la question assez triviale de la constructibilité – celle du nombre de logements qui pourront être construits – reste cruciale. Et pour parvenir à une forme de consensus et d'acceptabilité sur le sujet, il faut pouvoir réintroduire de l'activité économique. Mais est-ce vraiment possible ? Dans la mesure où l'on on est relativement loin de Roissy, il n'est pas pertinent de créer des hôtels ou des plateformes logistiques. Et compte tenu de la proximité avec Paris et la zone d'affaires de Plaine Commune, il n'y aurait sans doute pas de sens à implanter un nouveau pôle tertiaire à Sevran. Y aurait-il des fonctions économiques à développer autour de l'hôpital, de la santé ? Et /ou en lien avec Fabrique Cycle Terre sur toutes les questions d'écoconstruction ? Autant de pistes à étudier…

La complexité de la gouvernance ne facilite pas les choses

Lorsqu'on commence à entrer dans la pratique et dans le montage opérationnel, l'exercice se corse…

Comme le montre la carte ci-dessus, la situation est celle d'une superposition de périmètres d'intervention qui complexifie la donne, ne serait-ce qu'en matière de phasage. Aujourd'hui, c'est la ville de Sevran, accompagnée par l'EPT Paris Terres d'Envol, qui s'efforce de coordonner les acteurs et les projets. Au regard de ce qui peut se pratiquer par ailleurs, il peut sembler étonnant qu'un projet de cette ampleur, qui est vraiment d'envergure métropolitaine, soit piloté à une échelle administrative de 50 000 habitant·e·s. C'est une problématique récurrente en région parisienne.

4. LA SEINE-SAINT-DENIS : UNE CARTE POLITIQUE QUI ÉVOLUE DANS UN GRAND PARIS EN STATU QUO (2014-2022)

À partir de l'intervention de **Wilfried Serisier,** docteur en géopolitique locale, Institut Français de Géopolitique

Le rapport parlementaire publié en 2018 a mis en exergue le poids des politiques publiques dans la perpétuation voire l'accentuation des inégalités sociales en Seine-Saint-Denis, mais également les difficultés auxquelles elles font face lorsqu'elles entreprennent de réduire ces inégalités. Ce rapport dresse une partie du paysage social des évolutions politiques et électorales de ce département entre 2014 et 2022.

Bien qu'insuffisant, le rapport parlementaire de 2018 aurait pu être un sujet de la campagne, mais non…

Publié en juin 2018, le rapport parlementaire des députés F. Cornut-Gentille (LR) et R. Kokouendo (LREM) sur « L'évaluation de l'action de l'État dans ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis » pose un constat fondamental : la Seine-Saint-Denis est un territoire emblématique de « l'impuissance chronique » de l'État, voire de son recul et de sa mise en échec, notamment dans trois domaines : l'éducation, la justice et la sécurité. Le rapport y pointe toute une série de dysfonctionnements quotidiens des services de l'État, ainsi qu'un manque de dialogue entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées, entre les élus locaux et les services déconcentrés, etc.

Cette action publique déconcentrée se caractérise par la méconnaissance, voire l'ignorance, de ce qui se passe réellement en Seine-Saint-Denis. Malgré la multiplicité de producteurs de données et d'indicateurs – l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur), l'Institut Paris Region et Conseil départemental, les observatoires locaux –, l'État ne connaît ni la démographie réelle du département, ni le niveau scolaire réel de ses élèves, ni la réalité de sa délinquance et de ses flux économiques souterrains.

Ce rapport donnera lieu à une certaine mobilisation des parlementaires. Des groupes de travail seront constitués, pilotés par le préfet de Seine-Saint-Denis, puis en octobre 2019, le Premier ministre annoncera une série de 23 mesures censées renforcer la place de l'État dans le Département (sur les thématiques de l'attractivité, de la sécurité, de l'éducation, de la santé et de la justice) : « l'État plus fort en Seine-Saint-Denis ».

Il est utile, enfin, d'avoir à l'esprit que ce travail des députés fait suite à de nombreux rapports globaux ou sectoriels, notamment celui produit en 2003 par l'inspection de l'Éducation nationale. On peut regretter que les collectivités n'aient pas été davantage associées à sa production, tout comme les acteurs privés et la société civile du territoire. Mais son objectif premier était l'évaluation des services de l'État.

En tout cas, si l'on pouvait s'attendre à voir La République En Marche (LREM) ou les proches de la majorité présidentielle s'emparer de ce rapport comme objet politique, lors de la campagne des élections municipales 2020, force est de constater que ce ne fut pas le cas. Les candidats LREM peinent à faire des scores importants et s'ils passent le premier tour, c'est grâce à des alliances avec les listes de droite.

Un nouveau cycle électoral depuis 2012

Les résultats des élections municipales de 2020 doivent être remis dans la perspective d'un nouveau cycle électoral amorcé en 2012 qui est caractérisé par trois tendances : l'évolution des rapports de force au profit de la droite, l'abstention et le « localisme ».

Un cycle électoral s'était ouvert en Seine-Saint-Denis après les présidentielles de 2012, lors desquelles François Hollande avait recueilli plus de voix que ne l'avait jamais fait un candidat de gauche dans le Département. Mais 21 communes avaient basculé à droite lors des élections municipales de 2014 (suivies par une 22e, Noisy-le-Grand, lors d'une élection partielle en 2015). Puis en 2015, la droite – certes aidée par un redécoupage cantonal – avait doublé sa représentation au Conseil départemental.

Alors que dans les précédents cycles électoraux, il y avait alignement entre élections nationales et élections locales, on note bien qu'il n'en est plus rien après 2012. Comme pour la séquence 2012-2017, entre 2020 et 2022, il y a dichotomie entre le local et le national. En 2020, avec le gain de la ville d'Aubervilliers notamment, la majorité de la

population départementale vit dans une commune dont le maire est de droite, ce qui n'était pas le cas encore en 2014.

De plus, si les présidentielles et les législatives de 2017 et de 2022, avaient marqué la primauté locale de la gauche, les rapports de force avaient changé au sein de celle-ci, La France Insoumise (LFI) a ravi le leadership aux acteurs « traditionnels » que sont le Parti Socialiste (PS) et le Parti Communiste (PC).

Toutefois, LFI, comme d'ailleurs LREM, n'ont qu'un poids très relatif sur les échiquiers locaux.

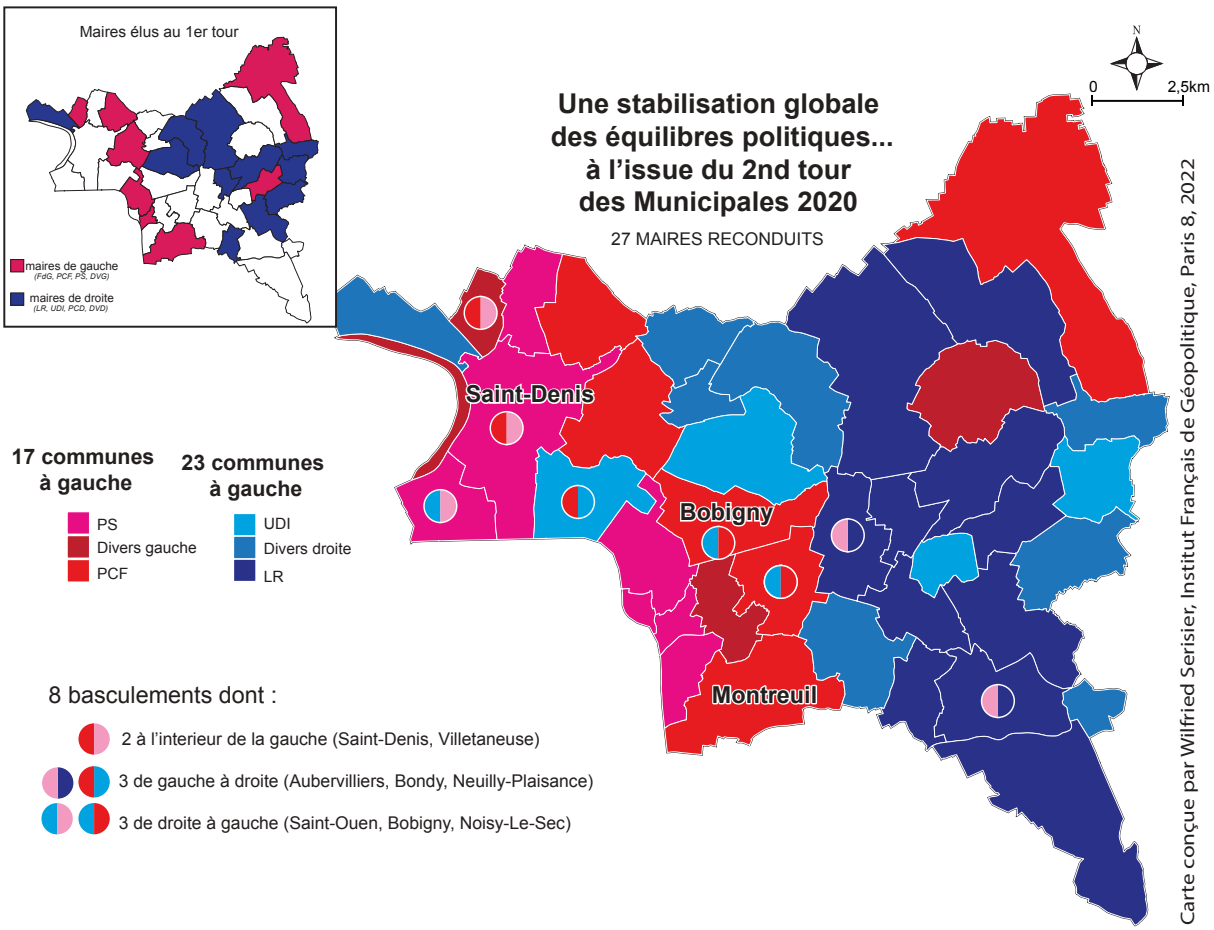
Aux élections municipales de 2020 (carte n°1 ci-dessous), la relative stabilisation de la carte politique masque la dissémination des listes, principalement à gauche. Si l'on constate des mouvements dans les listes à droite, la gauche se manifeste par une dissémination des listes et une hétérogénéité communale des alliances qui confère le poids des intérêts locaux sur les intérêts nationaux partisans.

In fine, ce que l'on constate en 2020, c'est donc un éclatement de la gauche et un renforcement de la droite républicaine « traditionnelle ».

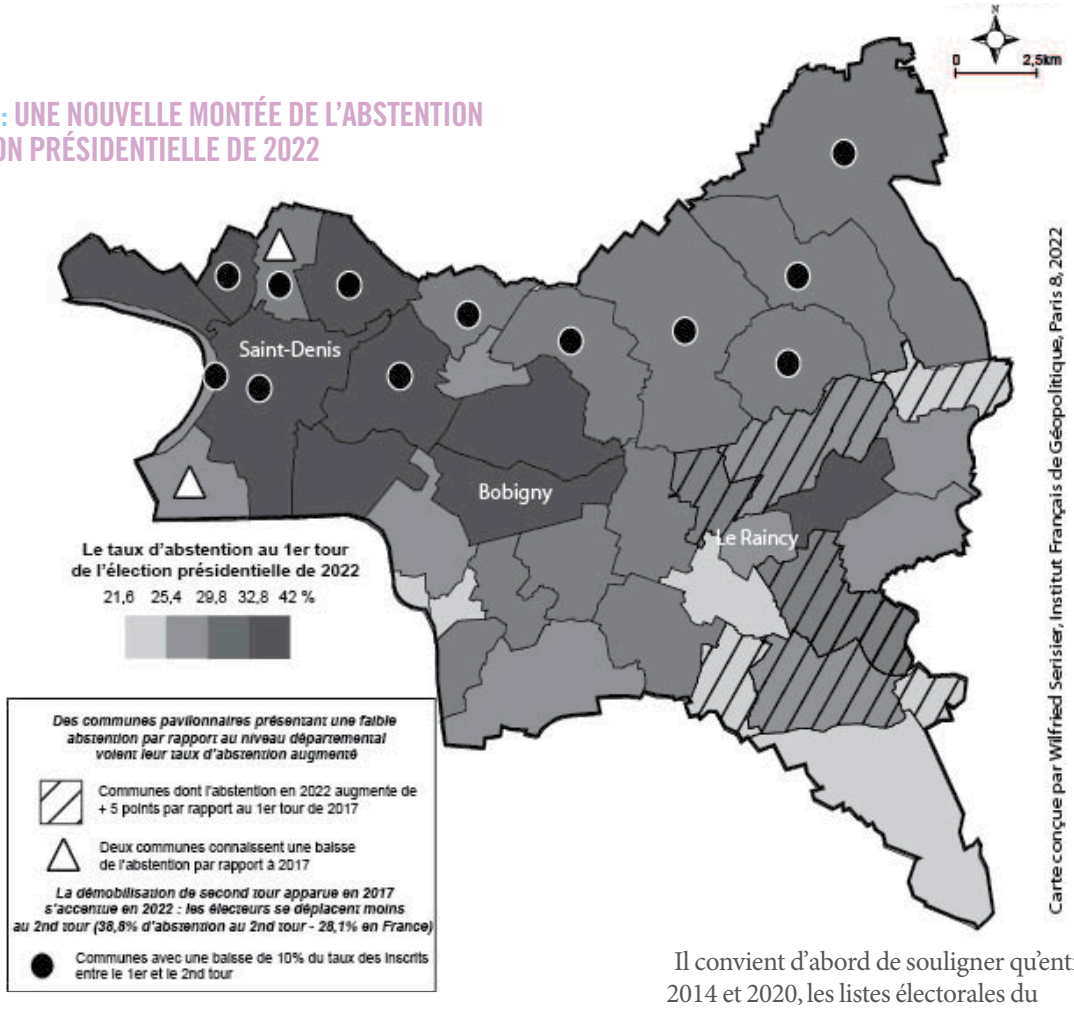
Une abstention décidément en hausse, et pas seulement à cause du Covid, révélatrice d'inégalités sociales

L'augmentation constante du phénomène abstentionniste (non-inscrits, abstention…), si elle est amorcée au début des années 1980, est une tendance forte tant aux élections nationales que locales. L'analyse confirme le poids des déterminants sociaux comme la catégorie socio-professionnelle, le niveau de revenu, le rapport au travail, les inégalités sociales se retrouvant dans les inégalités électorales. Le phénomène abstentionniste s'est d'abord creusé aux élections locales puis se manifeste de plus en plus aux élections nationales comme l'illustre la présidentielle de 2022.

CARTE N°1 : LA CARTE ÉLECTORALE APRÈS LES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2022



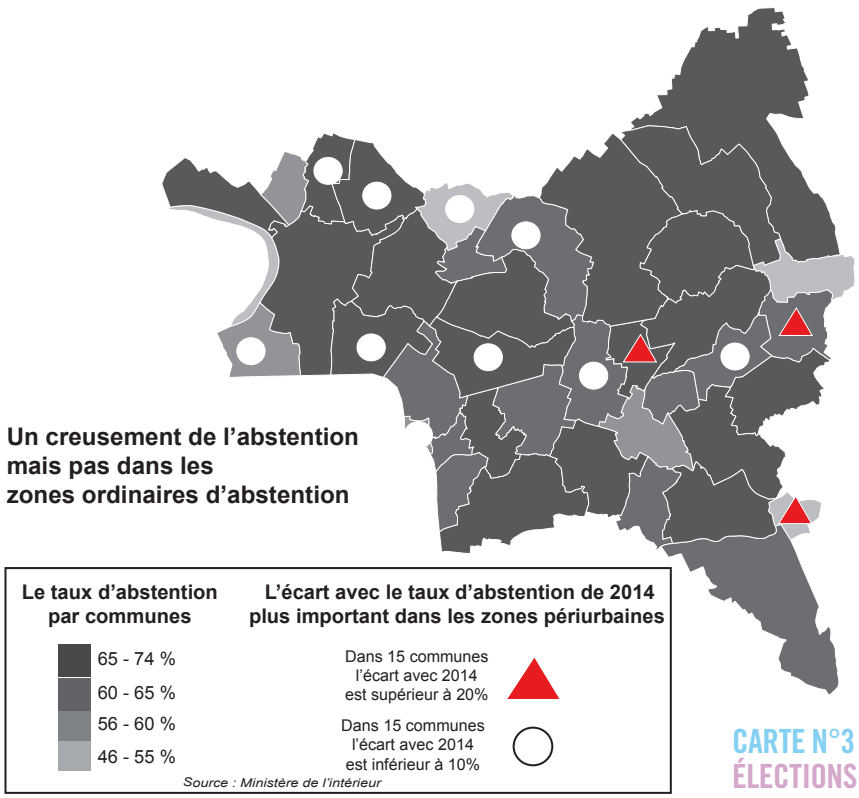
CARTE N°2 : UNE NOUVELLE MONTÉE DE L'ABSTENTION À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2022



Il convient d'abord de souligner qu'entre 2014 et 2020, les listes électorales du Département ont enregistré 12 000 nouveaux inscrits (avec des variations fortes entre l'est et l'ouest du département comme plus de 2 000 inscrits à Aubervilliers / moins de 1 000 à Noisy-le-Grand…).

Mais les élections de 2020 auront été marquées avant tout par une hausse significative de l'abstention. Elle est passée de près de 50 % (minimum : 30 %, maximum : 61 %) en 2014 à 63 % en 2020 (minimum : 49 %, maximum : 73 %). Mais comme le montre la carte n°3, la géographie de l'abstention se modifie puisque ce sont dans les communes pavillonnaires ordinairement participationniste où l'abstentionnisme a évolué. Cela tient évidemment au contexte sanitaire et à ses effets, lors du premier tour comme dans la durée interminable de l'entre-deux-tours.

Un creusement de l'abstention mais pas dans les zones ordinaires d'abstention



CARTE N°3 : L'ABSTENTION AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2020

Cette forte abstention a pour conséquence une forme de délégitimation des équipes municipales. Non seulement la proportion du corps électoral qui a voté pour la liste victorieuse tend à se réduire (là où les maires (ré)élu·e·s en 2014 l'avaient été par 25 % des inscrit·e·s, cette proportion est descendue à 17,5 % en 2020), mais les écarts de voix deviennent de plus en plus ténus avec les listes arrivées deuxième, ce qui multiplie les recours devant les tribunaux. Du fait des pressions et des contestations subies par les équipes élues avec très peu de voix, les alliances sont souvent plus tactiques que programmatiques, répondant aux intérêts locaux plus que nationaux.

Des élections locales qui restent très locales

Au vu des résultats des présidentielles de 2017, on pouvait s'attendre à ce que les élections municipales de 2020 viennent confirmer la percée de LFI et LREM, « mouvements émergents » pour lesquels ce scrutin pouvait avoir valeur de test d'ancrage. Mais il n'y a pas eu de réel bouleversement de la carte municipale. Non seulement aucun candidat de ces deux partis n'est devenu maire dans la Seine-Saint-Denis, mais peu font partie des exécutifs municipaux. Il faut dire que la stratégie de ces mouvements se joue à l'échelle nationale.

Les campagnes électorales et les programmes des candidats (partisans ou citoyens) demeuraient très « localistes » portant sur des thèmes de proximité (espaces publics, sécurité…). La dissociation entre l'échelle municipale et les autres constatée se reflète dans les résultats des élections. Ce n'est qu'une fois élues que les équipes se confrontent aux articulations avec les autres échelles des politiques publiques. Ajouté aux motifs locaux d'alliances, parfois à géométrie variable, cela donne à ces élections municipales une dimension « localiste », mettant entre parenthèses les intérêts territoriaux, métropolitains et nationaux.

Des modes de gouvernance déconnectés du suffrage universel et peu propices au contrôle démocratique

Il s'agit de réinscrire les élections locales dans le cadre de la métropole francilienne. Le « localisme » évoqué s'explique aussi en grande partie par la façon dont fonctionne actuellement la gouvernance de la Métropole du Grand Paris (MGP). Le seul fait que son président ne soit élu que très indirectement au suffrage universel pose question. Malgré ses efforts – débats, concertations…–, la MGP peine dans sa représentation et dans l'élaboration de ses politiques publiques. Elle demeure d'abord une métropole consensuelle des maires. Il est vrai aussi qu'elle est fragilisée par son périmètre initial, qui n'intègre pas certains pôles dynamiques tels que ceux des deux aéroports nationaux. Il est vrai, aussi, qu'elle se retrouve en concurrence avec l'objectif de fusion des deux départements du riche Ouest francilien, la Région Île-de-France et la collectivité parisienne, pour laquelle la métropolisation ne va pas autant de soi qu'elle veut bien le dire….

Malgré les engagements présidentiels et quelques propositions de la majorité parlementaire depuis 2017, c'est le statu quo au niveau de la gouvernance politique.

À cela s'ajoute un empilement de structures dont les décisions et les actions pèsent sur les populations sans que leurs dirigeant·e·s ne soient élu·e·s. Les syndicats intercommunaux de gestion des eaux, des déchets, de l'assainissement, des énergies – connus en partie sous les acronymes de Sedif, Siaap, Sigeif, Sipperec, Syctom… - , représentent quant à eux un budget annuel cumulé de 4 milliards d'euros dont l'utilisation échappe à tout contrôle démocratique. Avec la construction du réseau Grand Paris Express (SGP) et des ouvrages olympiques (Solideo), la gouvernance technique a complexifié la gouvernance politique.

Quels équilibres des pouvoirs au sein de la Métropole et entre territoires de la Seine-Saint-Denis ?

Dès sa naissance, on constate un déséquilibre de gouvernance au profit de l'Ouest parisien, qui reflète également les difficultés de la redistribution à l'échelle régionale. En effet, depuis 2016, Hauts-de-Seine et Yvelines tentent de fusionner dans un département unique. Paris renforce ses pouvoirs grâce à une loi votée en février 2017. Quant à la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, ils privilégient au contraire la valorisation de leur identité.

Il est à noter que la présidence du Val-de-Marne bascule en 2021, faisant de la Seine-Saint-Denis le seul département de la couronne à rester à gauche.

Mais au sein même du territoire séquano-dyonisien, les territoires qui sont à l'ouest, c'est-à-dire les plus riches du département, jouissent eux-aussi d'un « privilège de gouvernance » car les plus intégrés. Là où ceux de Plaine Commune et d'Est Ensemble sont déjà relativement structurés en tant qu'intercommunalités, ceux de Paris Terres d'Envol et de Grand Paris Grand Est, notamment, ont été créés ex nihilo, ce qui leur confère de facto moins de poids. Le département, dont c'est sa fonction depuis sa création, tente d'amortir ces différences territoriales.

Ainsi, la métropolisation se structure autour d'entités politiques concurrentielles incapable d'organiser des politiques de réduction des inégalités sociales et territoriales.

Dans ce contexte, le paysage politique de la Seine-Saint-Denis continue à muter tout en gardant une relative exceptionnalité.

5. ACCOMPAGNER LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE : RETOURS D'EXPÉRIENCE SUR DES TRAVAUX MENÉS AVEC DES HABITANT·E·S DE LA SEINE-SAINT-DENIS

D'après le témoignage de **Julien Neiertz,** socio-anthropologue, co-fondateur de l'association Métropop'

Métropop', pour rendre « populaire » l'idée de métropole

Nous avons créé l'association au début des années 2010. Son ambition initiale était de contribuer à transformer les représentations de la banlieue et des quartiers populaires, de donner à voir une autre image de ces quartiers en valorisant notamment ce qu'ils recèlent en termes de mémoire urbaine, culturelle et artistique.

Nous avons assez vite réalisé que pour dépasser les clichés liés à l'antagonisme Paris-banlieue, il fallait mettre en relation des acteurs de terrain qui, jusqu'alors, agissaient de façon très silotée, chacun dans son périmètre d'activité (culture, sport, insertion…).

Dès lors, et même s'il était alors présenté dans une optique plutôt libérale à laquelle nous n'adhérions pas forcément, le projet du Grand Paris nous a semblé de nature à fournir des opportunités pour agréger et fédérer des acteurs.

Une enquête, des constats, des actions

En 2012, nous avons mené une enquête auprès d'une trentaine de personnes de la société civile (Paris et banlieue) sur leurs besoins et leurs attentes vis-à-vis de ce Grand Paris en construction. Cette enquête a révélé deux choses. D'une part, les personnes interrogées ne comprenaient pas grand-chose au Grand Paris et à la notion de métropolisation, ce qui nécessitait un important effort de pédagogie et de décryptage sur « qui fait quoi, pourquoi, comment, etc. ». D'autre part, nous avons décelé un besoin de se rencontrer pour en discuter, de disposer de lieux de débat dans lesquels apporter des contributions et croiser les regards.

À partir de ce constat, nous avons d'abord imaginé la Métrobox, une boîte à outils pédagogique qui rassemble aujourd'hui quelque 200 outils divers adaptés à la variété des circonstances et des sujets. Tous les ateliers que nous avons organisés et animés nous ont permis de développer une « pédagogie de participation », notamment avec les habitant·e·s des quartiers. Puis nous avons créé les Métrokawas, des espaces de rencontre, de dialogue, d'échange et de propositions. Nous en comptons aujourd'hui 13.

Quelques difficultés constatées…

L'échelle locale – la ville, le quartier, la rue, voire l'îlot – reste l'horizon premier, l'échelle de référence. En revanche, la Métropole est perçue comme un espace technocratisé, administrativement complexe, lointain, difficile à appréhender par les habitant·e·s, mais aussi par beaucoup d'élu·e·s. Quant à l'idée du Grand Paris, si elle peut susciter une certaine appétence, une « envie d'en être », elle est vue aussi

vu comme un « ogre », ou en tout cas comme une perspective bien lointaine.

Une deuxième difficulté, d'ordre méthodologique, découle de la première : comment agir (à l'échelle métropolitaine comme à toutes les autres) ? Beaucoup de personnes nous disent qu'elles aimeraient faire quelque chose pour les enfants de leur immeuble, pour leur quartier, pourquoi pas pour leur département ou leur région, mais qu'elles ne savent pas du tout comment s'y prendre, même de manière très basique. C'est pourquoi nous avons récemment créé Métrodémo, un jeu initiatique qui montre comment agir à différentes échelles. Nous avons également construit un réseau d'entraide, les Métropotes, qui mise sur les solidarités et les synergies inter-quartiers.

Il manque aussi, sans doute, une volonté politique pour asseoir véritablement des outils, des démarches, des méthodes, pour penser ensemble, dans un dialogue démocratique, l'aménagement de ces territoires. Jusqu'en 2015, un certain nombre d'acteurs, y compris institutionnels, ont pris des initiatives dans ce sens : Paris Métropole, la ville de Paris, la Région Île-de-France (qui a beaucoup soutenu Métropop' à son démarrage...). Mais depuis l'avènement de la Métropole, la société civile est de moins en moins invitée à participer aux débats. De même, lorsque les conseils de développement des EPT (ceux de Plaine Commune, notamment) émettent des propositions à l'échelle métropolitaine, elles sont généralement moins bien accueillies qu'elles ont pu l'être par le passé.

… mais d'intéressantes initiatives : focus sur deux projets

Le projet « Agir dans le Grand Paris du quartier à la Métropole » visait à évaluer dans quelle mesure il serait possible – et intéressant – d'inviter des habitant·e·s de quartiers très différents à dépasser leurs frontières, à effectuer des allers-retours entre le local et le métropolitain. Faire l'expérience du décentrement, aller ailleurs et rencontrer « d'autres » personnes, peut-il nous permettre de revenir en local plus forts, ou en tout cas avec d'autres idées ? C'est ce que nous avons fait à Sceaux, Paris-Belleville, Villeneuve-la-Garenne, Clichy-sous-Bois et Stains, travaillant avec des instances très différentes.

Nous avons aussi mené un projet à plusieurs dimensions avec la Société du Grand Paris (SGP). Suite à une journée de rencontre sur la question de l'insertion avec le réseau CHANTIER école Île-de-France, le PHARES et la SGP (comment mobiliser les publics les plus éloignés de l'emploi sur les chantiers du Grand Paris), cette dernière avait souhaité aller plus loin avec nous. D'où l'idée d'essayer de voir pourquoi le Grand Paris et ses vastes chantiers (les Jeux Olympiques, les gares, etc.), peinaient autant à recruter. Et ce, alors même qu'il y a tout un vivier de personnes disponibles, en particulier des jeunes des quartiers populaires ? Où se situe le barrage ? Pour répondre à cette question, nous avons pris le parti de mener une enquête participative. Nous avons donc créé un bureau d'études éphémère dans lequel huit jeunes en service civique sont devenus les experts, les consultants de leur propre situation. Nous les avons formés à la méthodologie d'enquête, et ils sont allés durant six mois interviewer des chef·fe·s d'entreprise, des acteurs de l'insertion, des institutions, des élu·e·s, des cadres de ressources humaines, etc., afin de tenter de comprendre les blocages. Ils ont aussi interviewé d'autres jeunes : pourquoi, selon eux, tel ou tel métier ou telle ou telle situation de recherche d'emploi leur étaient-ils ou non favorables ?

Il en est sorti un rapport d'enquête et 29 préconisations, mais aussi, et surtout, une conclusion : beaucoup des difficultés rencontrées par les jeunes des quartiers populaires de Seine-Saint-Denis s'expliquent par le décalage entre la communication institutionnelle et la communication de la jeunesse d'aujourd'hui.

Pour tenter de remédier à ce problème, nous avons créé « Com' Au Quartier », une agence de com' qui fonctionne sur le même principe que notre bureau d'études. Là encore, nous avons formé huit jeunes en service civique aux outils de communication, et ils communiquent sur Instagram, Snapchat, YouTube, etc. Ils sensibilisent leurs pairs à des thématiques qui leur sont chères, mais ils les informent aussi sur l'insertion socioprofessionnelle, l'idée étant d'ouvrir ces publics à toute une variété d'opportunités qu'ils n'auraient sans doute pas vu passer via d'autres canaux.

Trois points-clés pour l'innovation démocratique

Au vu de ces expériences, nous avons identifié trois conditions essentielles pour agir véritablement et produire de l'innovation dans les dynamiques des politiques publiques, ne serait-ce qu'à l'échelle locale.

1/ En impliquant les habitant·e·s en amont des projets, en considérant qu'ils/elles peuvent être au centre de l'expérience et en se donnant les moyens d'y parvenir, on obtient des résultats assez considérables. Les participant·e·s vivent une expérience hors normes qui les change, qui les transforme et leur confère le sentiment d'un « pouvoir d'agir ». Les échelles locales-globales leur font beaucoup moins peur, d'autant que nous avons misé sur la rencontre, sur le dépaysement, sur le « voir ailleurs ».

2/ La Métropole parisienne est extrêmement diverse – chaque quartier populaire y a son histoire, son peuplement, etc. –, mais on y retrouve des problématiques socio-urbaines assez similaires. C'est ce qui ressort, entre autres, de notre projet « Agir dans le Grand Paris du quartier à la Métropole. »

3/ Les dynamiques inter-acteurs s'avèrent primordiales. Il est bien sûr complexe de parvenir à mettre autour de la table des institutionnels, des gens qui ont les « clés de la bourse », des décideurs publics, des acteurs privés, des représentants du monde associatif, de l'économie sociale et solidaire ou du monde marchand… avec les habitant·e·s au centre. Mais le jeu en vaut largement la chandelle, car le croisement des points de vue est toujours un puissant facteur de transformation.

EN CONCLUSION

L'idée de ce cycle de qualification était de proposer une première approche des effets de la métropolisation en Seine-Saint-Denis. Pour cela, nous avons abordé avec nos intervenants les différentes dimensions de ce processus – territoriale, économique, sociale et politique – et nous avons présenté les typologies d'acteurs impliqués, ainsi que les orientations envisagées.

Tout au long du cycle, une problématique essentielle, celle de la géographie et de la temporalité particulièrement complexes et entrecroisées des grands projets métropolitains en Seine-Saint-Denis, a ainsi pu être appréhendée sous plusieurs angles.

Quant aux effets de cette métropolisation, notamment en termes d'opportunités d'emploi pour les habitant·e·s et de développement pour les acteur·rice·s économiques de notre territoire, tous les intervenants ont constaté qu'ils étaient encore difficiles à mesurer.

La question de la construction d'un nouveau réseau de transports en commun en Île-de-France – quels types de lignes ? quelle densité de stations ? quelles connexion avec les réseaux existants ? au service de quelle vision géo-économique ?… – a été pointée comme cruciale.

Ainsi, comme nous l'avons vu, ce n'est qu'au terme de plusieurs séquences d'alternances électorales que le Grand Paris Express n'a finalement pas vu le jour sous l'approche « inter-clusters », d'inspiration plutôt libérale, projetée initialement par Nicolas Sarkozy et son gouvernement.

Mais nous avons vu, aussi, que le fonctionnement des établissements publics territoriaux et des contrats de développement territorial se traduit de facto par une « polarisation par fonctions » de l'économie francilienne.

En cela, le Grand Paris Express ne semble pas fournir véritablement un nouveau levier d'émancipation à des populations – plutôt de l'est francilien – que ce projet était censé « rapprocher » d'emplois plutôt localisés à l'ouest. D'autant que ces emplois sont plutôt destinés à des personnes diplômées, or les habitant·e·s de Seine-Saint-Denis souffrent avant tout d'un déficit d'accès à l'éducation et à la formation. *« Pour toute la population qui est captée par les mécanismes de la pauvreté, notamment celui de la non-qualification, cela ne changera rien, a résumé un intervenant. Car à la base, ils ne faisaient pas ces trajets-là… »*

Ainsi, une interrogation de fond pointait en filigrane lors de ces interventions et des débats auxquels elles ont donné lieu : en quoi l'outil de gouvernance et l'outil d'aménagement que sont respectivement la Métropole du Grand Paris et le Grand Paris Express pourront-ils contribuer à un rééquilibrage socio-économique entre territoires, dans une région dont il a beaucoup été souligné qu'elle est à la fois la plus riche et la plus inégalitaire de France ? Sur ce point, pourtant essentiel, les intervenants se sont montrés plutôt circonspects.

Ressources bibliographiques

Publications de Profession Banlieue

- **RONAI Simon,** Seine-Saint-Denis, entre permanences et mutations, Les podcasts de Profession Banlieue, 2021.
- **BEAUFILS Marie-Laure** (Coord.), **ANCELIN Benoist, AUMENIER Rémi, DANOVSKA Inese, DEVEUGHELE Franck, MANDON Olivier, MASURE Benjamin, NDIAYE Abdou, PIANI Dominique, PORTIER Olivier, SANCHEZ Alain, TAMI Safia,** *Les dynamiques de développement économique urbain dans les quartiers populaires*, Les Ateliers de Profession Banlieue, 2020.
- **CIPOLAT Jean-Marie, COUREL Jérémy, JAILLET Marie-Christine, KORSU Emre, L'HORTY Yannick, LORTHIOIS Jacqueline, RIO Nicolas,** *Habiter, travailler, se déplacer. La politique de la ville au défi des inégalités*, Actes de la Rencontre régionale des Centres de ressources politique de la ville francilien, 2017
- **MUNCK Jeanne et DELPECH Claire,** *Les finances locales des collectivités dans la métropole du Grand Paris*, Les Après-midi de Profession Banlieue, n°32, 2016.

Tous les documents soulignés sont accessibles en téléchargement

- **FAUCONNET Léo et GUIGOU Brigitte,** *La politique de la ville dans la métropole du Grand Paris Gouvernance et solidarité territoriale en questions(s),* Les Après-midi de Profession Banlieue, n°30, 2015
- **GALLEZ Caroline et THÉBERT Marianne,** *Le Grand Paris - Les enjeux des contrats de développement territorial,* Les Après-midi de Profession Banlieue, n°26, 2014.

Ouvrages, articles et rapports

☛ **BEHAR Daniel, LOISEL Manon, RIO Nicolas,** *« La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations »,* in Hérodote, n°162, 2016.

☛ **BOUBA-OLGA Olivier, GROSSETTI Michel,** *« La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? »*, HAL, 2018.

☛ **FAURE Alexandre,** *« Financer un projet hors-norme : le nouveau réseau de métro du Grand Paris (2008-2018) »,* Belgeo, 2019.

☛ **FAURE Alexandre,** *Les temporalités politiques et urbanistiques du Grand Paris. Bâtir une métropole hors-norme,* Thèse de doctorat sous la direction de Marie-Vic Ozouf Marignier, EHESS, 2018.

☛ **GILLI Frédéric,** *Grand Paris. L'émergence d'une métropole,* Les presses de SciencesPo, 2014.

☛ **GUIRONNET Antoine,** *« Faire et défaire la métropolisation. Comment la financiarisation a transformé les projets de renouvellement urbain du Grand Paris et du Grand Lyon »,* Métropolitiques, 2021.

☛ **LORTHIOIS Jacqueline, SMIT Harm,** *« Les écueils du Grand Paris Express »,* Métropolitiques, 2019.

☛ **NEIERTZ Julien,** *« La longue et compliquée tentative d'émergence d'une citoyenneté métropolitaine »* – Communication au colloque du GIS Participation & Démocratie, 2017.

☛ **NEIERTZ Julien,** *« La métropolisation » parisienne, l'affaire de tous !? »,* 2020.

☛ **RIO Nicolas,** *« Le mythe des clusters du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine »,* Métropolitiques, 2014.

☛ **SERISIER Wilfried,** *Géopolitique de la Seine-Saint-Denis. Mutations territoriales, stratégies des acteurs et gouvernance en Seine-Saint-Denis (1998-2018),* thèse, Institut français de géopolitique, Université Paris 8 Saint-Denis, 2019.

☛ **SERISIER Wilfried et SUBRA Philippe,** *« Nouvelle donne géopolitique en Seine-Saint-Denis »,* in Hérodote, n°162, 2016.

☛ *« Grand Paris, du travail pour tous ? »*, projet de recherche et d'action « Métrosource », Métropop', 2019.

☛ *« La Seine-Saint-Denis : entre dynamisme économique et difficultés sociales persistantes »,* Insee Analyses Île-de-France, n°114, 2020.

Tous les documents soulignés sont accessibles en téléchargement

Les Cahiers de Profession Banlieue

AMÉNAGEMENT & GOUVERNANCE DU GRAND PARIS

QUELLES VISIONS POLITIQUES ? QUELLES TRADUCTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES ?

AVEC LE SOUTIEN DE

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
La Banque des territoires
La Préfecture d'Île-de-France
L'Agence régionale de santé d'île-de-France
La Préfecture de la Seine-Saint-Denis
Le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
La Caisse d'Allocations Familiales de la Seine-Saint-Denis
Les villes et établissements publics territoriaux (EPT) de la Seine-Saint-Denis

PROFESSION BANLIEUE
15, rue Catulienne
93200 Saint-Denis
Tél.: 01 48 09 26 36
contact@professionbanlieue.org
www.professionbanlieue.org

Directeur de publication : Vincent Havage
Cheffe de projet : Camille Benitah
Décryptage : Nicole Fraysse
Conseiller éditorial : Pierre Michaud
Mise en page : David Faure
Décembre 2022