

Un enjeu majeur: corriger durablement les déséquilibres territoriaux



Jean-Charles Nègre évoque les enjeux complexes et contradictoires auxquels la métropole du Grand Paris doit faire face: comment réduire les inégalités sociales et spatiales alors que l'injonction de compétitivité est au centre des politiques menées jusque-là? De son côté, la question démocratique, posée avec la refonte annoncée de l'organisation institutionnelle du Grand Paris, est primordiale. Il souligne les faiblesses d'une construction institutionnelle qui ne bénéficie pas des moyens à la hauteur des enjeux. Il nous présente les priorités et les défis auxquels la métropole du Grand Paris doit répondre et insiste sur la question centrale du rééquilibrage est-ouest.

Le Président de la République a annoncé, dès son élection, une refonte de l'organisation institutionnelle du Grand Paris, que sait-on sur ce projet?

Le président de la République a en effet annoncé une réforme en profondeur visant à simplifier le millefeuille institutionnel. Mais visiblement, alors que de multiples consultations ont été réalisées avec des élus, sans que les citoyens aient été impliqués, l'annonce de ces réformes semble pour l'instant au point mort. Évidemment, cette situation d'incertitude pèse sur les capacités des collectivités à mener des projets et à intervenir efficacement dans des domaines stratégiques pour la zone dense comme l'aménagement, l'habitat, la réduction des inégalités...

On sait pourtant aujourd'hui que le système institutionnel complexe, hérité de la loi NOTRe d'août 2015, est inachevé et imparfait. La Métropole du Grand Paris est dans une situation budgétaire sans issue à court terme et n'a surtout pas les moyens à la hauteur de ses ambitions ni des enjeux auxquels elle devrait faire face.

La métropole est-elle selon vous un territoire pertinent? Et si oui dans quels domaines?

Avant d'être une institution, la Métropole est avant tout un fait ! Les frontières entre la ville capitale et sa banlieue s'effacent derrière les modes de vie des populations, remettant en cause les anciennes représentations. Émerge alors une zone dense, urbaine, connectée, continue et contiguë, desservie par un réseau de transport cohérent, avec une concentration de l'activité économique, de la création de valeur et de l'emploi, mais aussi des inégalités et des ségrégations de toutes natures à toutes les échelles.

C'est l'enjeu du développement de cet espace métropolitain qui est posé, de sa nature aussi. La Métropole a été instituée pour « améliorer le cadre de vie de ses habitants, réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national » (Art 59 de la Loi NOTRe). Tout est dit, y compris les injonctions contradictoires entre solidarité et compétitivité, inclusion et compétition mondiale...

Les grandes politiques de logement, les orientations en matière de développement économique et d'investissement productif, la définition des grands équipements ou encore les mesures nécessaires à prendre pour faire face à la question de la pollution de l'air, de la transition climatique, doivent se réfléchir à des échelles plus larges que celles des départements et des communes tout en les associant. De son côté, la question des transports est structurante puisqu'on ne peut pas avoir de politique de l'habitat, de politique économique et de création d'emplois sans intégrer cette dimension^[1]. Tout doit être pensé en cohérence et le développement de la métropole ne prendra tout son sens que s'il permet de corriger durablement les déséquilibres territoriaux.

Cette métropole, modèle d'un nouveau genre urbain, plus durable, plus inclusif, plus innovant, reste largement à inventer pour faire que ce soit les maires, qui se donnent à eux-mêmes leurs propres horizons.

Plus généralement, l'intérêt de la Métropole serait d'être un centre de ressources pour les communes de son périmètre, de mettre des outils à disposition en jouant leur mutualisation sur un territoire plus vaste. Par exemple, le quartier des murs à pêches à Montreuil représente 34 hectares qui nécessitent des aménagements si l'on veut préserver leur avenir. Cette opération est impossible pour une ville seule. L'appel à projets international organisé par la Métropole et dont les maires se sont largement saisis, « Inventons la métropole du Grand Paris », illustre ce propos. La première série de consultation a été un succès. Le principe est de créer des projets innovants, se projetant dans la ville de demain, ses nouvelles formes, ses nouveaux usages, sur des zones compliquées du fait des caractéristiques foncières. La réhabilitation d'une ancienne usine de peausserie, l'usine EIF occupée aujourd'hui par un collectif d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, en est un exemple. Située sur une emprise ultra polluée, celle-ci se serait avérée impossible sans l'expertise des acteurs du groupement lauréat du concours. Le projet qu'ils ont co-construit ensemble, dans le

respect du cahier des charges de la Ville de Montreuil, permettra, outre la dépollution du site par un procédé innovant et écologique, le renforcement de l'activité sur ce site avec la création de 200 emplois, le développement de l'agriculture urbaine et la création de 83 logements, dans le respect de la charte promoteur de la Ville.

Quel est, selon vous, le bon périmètre d'une métropole pour l'Île-de-France? Est-ce la métropole existante ou un périmètre plus large?

La réponse à cette question implique un choix politique. Si l'on fait le choix d'une Métropole tournée vers l'attractivité et la compétition avec les autres métropoles européennes, le territoire pertinent est celui de Paris et des trois départements de la petite couronne (Hauts de Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), car ils concentrent tous les atouts pour atteindre ces objectifs. Telle est la conception actuelle. Le résultat de ce choix est que les autres départements franciliens (Yvelines, Val d'Oise, Seine-et-Marne, Essonne) risquent de voir leur développement entravé, car tout sera concentré (formation, recherches universitaires, etc.) sur les territoires de la petite couronne. Si l'on fait le choix politique d'une vision de développement plus cohérente et plus globale, le territoire de la Région l'Île-de-France est le plus pertinent. Et encore, il faudrait peut-être l'appréhender dans une conception plus vaste pour y intégrer un port, élément fondamental pour le développement économique.

Mais, au carrefour des enjeux sociaux, culturels et économiques, la question métropolitaine ne peut être réduite à ses dimensions spatiales. De nombreuses autres questions se posent comme :

- la relation du centre et des franges pour ne pas recréer de coupures de développement avec les territoires périphériques et une nouvelle banlieue vécue comme zone de relégation,
- la place de Paris et sa contribution au projet métropolitain,
- la question du polycentrisme et des lieux de vie.

Il faut concevoir et porter pour la Métropole un projet qui donne le cap, pose les grandes questions : celle de l'habitat, du travail, des loisirs... celle de la possibilité pour chacune et chacun de vivre où il le souhaite et de vivre bien, sans être assigné à résidence. C'est ce qui aurait dû pré-exister aux débats actuels et qui manque cruellement aujourd'hui.

Les transports occupent une place déterminante dans le développement urbain.

Quel regard portez-vous sur le tracé et l'avancement du futur réseau ferré du Grand Paris?

Les trajets quotidiens liés au travail au sein de la zone dense représentent 1,2 million de déplacements, 40 % des flux nationaux de transport de voyageurs concernent le réseau métropolitain francilien soit 10 % du réseau ferré. Le modèle de développement radial qui a été celui de la capitale jusqu'ici change. Le Grand Paris Express (GPE) illustre ce changement de modèle et pose, à une autre échelle, la question de l'attractivité et du rayonnement de Paris. Il doit poser aussi la question de l'inclusion et de la solidarité.

Ce réseau structurant est d'autant plus important qu'il concerne des villes et des territoires qui avaient été laissés aux franges de la métropole et de l'urbanité. Permettre un accès facilité à l'emploi, à la culture ou tout simplement à la ville ; gagner du temps pour aller à l'université... (on peut donner l'exemple de Clichy-sous-Bois qui est à proximité de l'université de Marne-la-Vallée, mais dont les jeunes mettent 1h30 pour aller en cours au lieu de 10 minutes avec le GPE !) sont autant d'éléments du droit à la ville pour tous.

En tant que conseiller métropolitain, quels premiers enseignements tirez-vous de votre expérience au sein de la métropole du Grand Paris?

La Métropole n'a toujours pas trouvé sa véritable place et sa fonction dans l'ensemble des collectivités du Grand Paris. Aujourd'hui, après reversement aux communes, elle a un budget ridiculement faible qui limite ses possibilités d'intervention.

Plus généralement, la définition de l'intérêt métropolitain, à savoir la répartition des compétences entre la Métropole, les Territoires et les communes a donné lieu à des débats très tendus. Je crois que si l'on ne part pas d'une conception globale qui met au centre de la vie de l'Île-de-France – et donc de la métropole qui en fait partie – la commune, on ne peut pas réfléchir à une répartition efficace des compétences entre les différentes collectivités territoriales. La commune est, en effet, la base essentielle pour répondre aux besoins des populations et pour développer les rapports démocratiques avec ces dernières. C'est l'une des raisons pour lesquels nous nous sommes opposés à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») mise en place par le précédent gouvernement en 2015, car elle organise l'affaiblissement du fait communal et, donc, en même temps un affaiblissement de la démocratie.

En tant que membre de la commission de l'aménagement de la métropole, j'ai assisté à la restitution du diagnostic du SCOT qui détermine les grands enjeux de celui-ci. À ce stade, les propositions ne s'attaquent pas aux inégalités territoriales et sociales. Au contraire, elles les aggravent. Par exemple, en termes d'équipements publics (écoles, complexes sportifs, etc.), il n'est pas dit qu'il faut rééquilibrer en construisant plus à l'est qu'à l'ouest, mais qu'il faut « rationaliser l'utilisation de l'existant » c'est-à-dire se demander comment utiliser des équipements non occupés à certains moments de l'année ou de la journée (écoles, gymnases, etc.). Pourtant, c'est ce SCOT qui déterminera comment les citoyens de la métropole habitent, le pourcentage de logements sociaux, les transports, les espaces publics, la dimension de développement durable, etc. Toutes ces dimensions font la vie des gens. Les élus métropolitains du front de gauche sont en désaccords profonds avec la conception actuelle de la métropole et de son rôle.

Dans l'organisation institutionnelle au sein de la Métropole du grand Paris, quels sont selon vous les points fondamentaux pour assurer un fonctionnement démocratique et efficace? Le mode d'élection des conseillers métropolitains a-t-il de l'importance?

Il faut se poser la question du sens et de la vocation de l'action conduite par la Métropole. La seule véritable raison d'être du travail des élus, quelle que soit la collectivité en question, c'est de répondre aux besoins des citoyens dans les domaines cruciaux de leur vie quotidienne. Il s'agit donc de répondre en termes de lutte contre le chômage pour le plein emploi, de répondre aux besoins de formations, d'éducation, de transports notamment collectifs respectueux de l'environnement, etc. La préoccupation écologique, de développement durable et de lutte contre le réchauffement climatique doit irriguer toute l'action. Sur le plan démocratique, les élus doivent assurer en permanence le lien, la consultation, la participation active des citoyens à la mise en œuvre de ces objectifs. Cela relativise la question du mode électoral. Comme déjà souligné, le fait démocratique, c'est la commune, car c'est à cet échelon que les liens entre les citoyens et les élus sont les plus étroits, que peuvent s'organiser les débats et la contestation. Plus on éloigne les citoyens des centres de décisions, plus on réduit la démocratie. Ainsi, les élus municipaux doivent continuer à être élus au suffrage universel direct. Le fait communal doit être étroitement imbriqué avec le territoire et la métropole ; ces deux dernières instances devant être l'émanation de la commune. Le mode de scrutin actuel permettant l'élection des conseillers métropolitains par fléchage sur les listes municipales ne me paraît pas être un déni démocratique.

Bien que cette préoccupation soit présentée comme une motivation du projet, peut-on affirmer que la métropole du Grand Paris va réduire les inégalités entre les territoires qui la composent?

Depuis que la métropole existe, on n'a pas avancé d'un millimètre sur ces questions.

Quel pourrait être le rôle de la métropole pour réduire les inégalités sociales et territoriales?

Ce que nous avons essayé de faire en Seine-Saint-Denis fournit des indications à cet égard. Dans ce département, on avait un « ventre mou » où rien ne se passait et où la désindustrialisation était constante. Nous avons mené des batailles politiques. Nous avons progressivement adopté différentes mesures structurantes et investi pour réduire les déséquilibres, les poches de pauvreté et les fractures territoriales. Ce qu'il faut donc, c'est une volonté politique, une vision et faire des choix qui permettent de conjuguer des dispositions, des actions, des investissements pour sortir le territoire concerné de ses difficultés en fonction des réalités du terrain.

Après bien sûr, des facteurs nationaux ont une importance essentielle et certaines décisions relèvent de l'État et non des villes. On peut citer notamment le recours au crédit qui permet de financer du logement social, plus généralement les questions fiscales comme le fait de savoir où va l'impôt ou encore les grands arbitrages financiers.

Notes de bas de page :

[1] À titre d'illustration, quand l'État décide de ne pas réaliser le prolongement de la partie Est de la ligne 15 dans l'immédiat, il met en péril tous les projets d'aménagement autour du Canal de l'Ourcq à Bobigny, Bondy, Romainville... Mais, notons qu'en l'état actuel des choses, la Métropole n'a pas de compétence en matière de transport autre que celle de jouer le rôle de lobby notamment par l'intermédiaire du Schéma de cohérence territoriale (SCOT). L'on comprend toute l'importance du débat démocratique sur ce dernier.

Pour citer cet article :