

ST 33 : Les acteurs politiques face à la crise : entre « volontarisme » et « contraintes » dans les politiques publiques

Alexandre Faure

École des Hautes Études en Sciences Sociales – Centre de Recherches Historiques (CRH) – Groupe de géographie et d'histoire des territoires de l'environnement, des ressources et des sociétés (GGH-Terres).

Alexandre.faure.riberie@gmail.com

Le volontarisme comme contrainte : l'improbable retour du leadership de l'État en Île-de-France.

Territoire	Personnalité/ Institution	Mandat	Début	Fin
National	Nicolas Sarkozy	Pdt de la République	2007	2012
Hauts-de-Seine		PCG	2004	2007
Neuilly-sur-Seine		Député	1988	2002
Yvelines		Maire	1983	2002
National	Christian Blanc	Député	2002	2012
IDF		Sec d'Etat	2008	2010
Hauts-de-Seine	Charles Pasqua	Député européen	1999	2004
IDF		PCG	1988	2004
Hauts-de-Seine		Sénateur	1977	2011
Hauts-de-Seine		Député	1968	1973
IDF	Jean-Paul Huchon	PCR	1998	en cours (15)
IDF	Mireille Ferri	Conseiller régional	2004	en cours (15)
IDF (IAU)		VP	2004	en cours (15)
Seine-Saint-Denis	Claude Bartolone	PCG	2008	2012
National		Pdt Assemblée Nationale	2012	en cours (15)

A travers les discours des différents protagonistes de la scène métropolitaine, nous tenterons de retranscrire le rapport temporel qu'impose le volontarisme de Nicolas Sarkozy lors de la création du secrétariat d'État au développement de la région capitale. En retraçant la complexité du jeu métropolitain, en nous arrêtant sur les différents renversements qui ont amené l'Etat à redevenir l'aménageur de la région parisienne, en décrivant les clivages et les attentes des élus et du gouvernement, nous tenterons de démontrer que ce moment politique (2008-2010) est avant tout un moment où l'Etat à imposer sa temporalité aux autres institutions. Ce dernier signe par là même la dispersion des chemin politique menant à la Métropole du Grand Paris ainsi que l'avènement d'une double métropolisation : une par les transports et une par la politique.

Au cours de la campagne présidentielle de 2007, la réforme territoriale reste en retrait des programmes. La « rentabilité électorale » d'un tel débat serait jugée négative par les candidats¹. Nicolas Sarkozy prend cependant les devants en lançant durant la campagne, une série de propositions pour renforcer l'attractivité de la région parisienne à l'international. Le débat est ravivé en mars 2008 avec la recomposition du gouvernement et la création du nouveau secrétariat d'État chargé du développement de la région capitale. La scène du Grand Paris change d'envergure. Paris est au centre d'un projet national. Notons que dans le décret n°2009-929 du 29 juillet 2009 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, la mention du périmètre administratif est inexistante. La « région capitale » est indéfinie. Elle est largement au dessus des autres régions dans l'imaginaire présidentiel. Cela se traduit par un empiètement sur les autres régions et notamment sur l'avenir du Havre et de la Picardie comme façade maritime de Paris. Cela se traduit aussi dans les prérogatives de Christian Blanc inscrite à l'article 1 du décret. Il « peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires ». Ce comité n'est pas restreint à l'IDF mais à l'ensemble du territoire national. Le gouvernement n'ayant pas de secrétaire d'État en charge du développement des autres régions, l'IDF retrouve de fait, son statut quasi féodal de fief au sein du gouvernement et des institutions étatiques.

Dans une interview au *Journal du Dimanche* en date du 3 mars 2009, Christian Blanc présente le premier objectif de sa mission sous l'angle supra-régional : « *Le Grand Paris du développement économique (jusqu'au Havre)², qui doit se concevoir comme une réponse par l'innovation à la crise mondiale et nous portera vers le XXI^e siècle face aux trois autres villes-mondes (selon le classement de l'OCDE) [...]... »³. Le Grand Paris s'étend désormais au delà de la Région administrative. Le Secrétariat d'État a dès son lancement, une puissance symbolique importante. Christian Blanc, ancien président de la RATP entre 1989 et 1992 a entériné la décision de la construction de la ligne 14 du métro. Cette ligne dite METEOR, reprend la dénomination d'une ancienne ligne 14 fusionnée avec la 13 dans les années 1970. Le lancement de cette ligne, totalement automatisée et dont les stations sont des gestes architecturaux a donné une grande légitimité à Blanc. Lors de sa nomination, il est député de la 3^e circonscription des Yvelines (2002-2008 puis 2010-2012) comprenant les cantons de la Celle-Saint-Cloud, du Chesnay et de Saint-*

1 Le Lidec Patrick, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », dans *Revue française d'administration publique*, Varia, n°131, pp. 477-496, 2009

2 Entre parenthèse dans le texte.

3 Conférence de presse de Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, le 13 mai 2008.

Nom-La-Bretèche. Cette circonscription se situe dans la zone urbaine du département, incluse en grande partie dans la zone dense parisienne par l'INSEE et donc potentiellement membre de la future métropole en préparation. Enfin, la circonscription est limitrophe des Hauts-de-Seine de Pasqua et Devedjian. La géographie, la proximité territoriale des élus n'est pas à négliger dans le cadre d'une étude sur la région parisienne. La densité de la région capitale induit un nombre très élevé de députés, de sénateurs, d'édiles, de conseillers généraux qui n'ont pas l'occasion de se connaître ou de se côtoyer en dehors d'arènes et de forums territorialisés comme sont les partis politiques ou les réunions territoriales sur telle ou telle problématique locale.

Blanc est membre de l'UDF puis du Nouveau-Centre. Par un accord politique, l'UMP ne présente pas de candidat en 2007. Blanc ne se représente pas en 2012 et laisse la porte ouverte à Henri Guaino. Son parcours pré-politique est celui d'un homme d'Etat. Il est tout à tour, préfet, directeur d'Air France, administrateur d'entreprises publiques. Sa nomination confirme la « parisianité » nouvelle des acteurs de la réforme territoriale. Pasqua et Sarkozy ont été Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine. Plus tard, ce sont Valls – député de l'Essonne et maire d'Evry – et Bartolone – député et Président du Conseil Général de SSD qui donneront les grandes lignes de la loi.

Ce secrétariat confirme la particularité de la région parisienne aux yeux des élites nationales. La volonté de Nicolas Sarkozy de développer l'Axe Seine en débordant largement de la région Île-de-France pour se déployer vers le nord-ouest renforce la critique larvée du retour autoritaire de l'Etat dans le débat métropolitain ainsi que dans le fonctionnement des collectivités territoriales. Il semble que cette stratégie vise alors à mettre Jean-Paul Huchon en difficulté. Face à ce projet national, la gauche n'a jamais réussi à proposer une alternative au delà des programmes régionaux, départementaux ou municipaux. L'incapacité des élus à se projeter au delà de leurs circonscriptions vient tout autant d'une pratique de la non-ingérence dans les affaires des autres collectivités que du manque de leadership territorial.

Des transports pour la croissance et l'attractivité

La vision proposée par le gouvernement est très différente de celle proposée par les élus de la Conférence Métropolitaine mais tout aussi différente de l'anti-métropolitisme des conservateurs des Hauts-de-Seine réunis dans Île-de-France Métropole. Le pourquoi de la réforme est à chercher

dans la projection à l'internationale de la région parisienne. Le manque de croissance est ce qui inquiète le plus le gouvernement. « *Entre 2002 et 2007, elle [la croissance] était de 2 %, soit nettement moins importante que dans l'agglomération lyonnaise. Dans le même temps, la croissance du Grand Londres était de 3,3 %. Nous sommes face à une sorte de grand gâchis* »⁴. Ce qui menace la France, pour le gouvernement, c'est le déclin du moteur économique national, le déclin de l'attractivité de la région capitale. Lors de l'intervention de Christian Blanc au cours du débat sur la loi relative au Grand Paris au Sénat, il insiste sur ce déclinisme latent, cette épée de Damoclès que nous aurions au dessus de la tête. Après l'intervention de David Assouline – sénateur PS de Paris – qui ouvre la discussion général sur le projet de loi, le Président du Sénat – Gérard Larcher, donne la parole à Christian Blanc pour un discours fleuve de plusieurs dizaines de minutes :

Mesdames, messieurs les sénateurs, le monde dans lequel nous vivons change très vite. Ces transformations suscitent des inquiétudes chez nos concitoyens qui en mesurent précisément les risques, sans en saisir les éventuelles promesses. Ils ont l'impression que la France n'a plus prise sur les évolutions du monde. Comme si nous étions collectivement incapables de répondre aux grandes questions qui se posent à nous : comment être compétitif sans abdiquer notre modèle social ? Comment développer notre industrie sans sacrifier notre environnement ? Comment placer la culture et la qualité de la vie qui caractérise l'identité française au cœur de notre société ? Avons-nous les potentiels et les modes d'organisation qui nous permettent, collectivement d'entrer dans le nouveau monde du XXIe siècle ?

[...]

Traiter la question du logement à l'échelle de la métropole avec une ambition et des moyens nouveaux...

- *Eliane Assassi : Lesquels ?*

- *Christian Blanc : ... c'est agir pour le dynamisme et la croissance du Grand Paris.*

- *Jean-Pierre Caffet : Il n'y a toujours pas de métro !*

[...]

- *Christian Blanc : La réalisation par l'Etat du réseau du Grand Paris permet à la région Île-de-France de réduire de 6 milliards d'euros le montant de son plan de mobilisation puisque les deux tronçons d'Arc*

4 Interview de Christian Blanc, secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, dans *Les Echos*, le 10 février 2009.

*Express aujourd'hui prévus seront fondus et intégrés dans le réseau du Grand Paris Express qui reprend à plus de 80 % leur tracé.*⁵

Le discours de Blanc est fluide, il fait référence à Fernand Braudel, à Alphonse Allais ou encore à Faulkner. Ces penchants littéraires font s'exclamer les sénateurs socialistes, communistes et écologistes. Les injonctions deviennent houleuses lorsque les sujets du logement, du transport et du budget sont abordés. L'idée du métro périphérique n'est pourtant pas neuve. Sans remonter très loin, la RATP l'a proposée à plusieurs reprises au cours des cinquante dernières années. Plus contemporanément, l'association Orbival – faisant référence à l'Orbitale de la région -, dirigée par Christian Favier – Président du Conseil Général du Val-de-Marne (PCG-VdM), PCF - a tenté de lancer un programme de métro traversant le Val-de-Marne. Il se base en partie sur le modèle de Getafe (MetroSur) construit par les villes de banlieues sans l'assistance de Madrid et sans y passer. La Seine-Saint-Denis de Claude Bartolone – PCG, PS – a rejoint le projet pour peser sur sa réalisation. De l'autre côté de la scène, à l'ouest, ce sont les Yvelines qui tentent de remettre sur le travail la ligne Est Ouest Liaison Express (EOLE) le dernier des RER en projet. Cette ligne doit désenclaver les vallées de l'automobile afin de la relier à La Défense, à Paris et à la banlieue est par un tunnel sous la capitale. Cependant, le département n'a pas les moyens de débloquer les 4 milliards d'euros nécessaires aux travaux. Dans un entretien avec Alexandre Borotra, directeur de l'aménagement au Conseil Général des Yvelines, le constat est édifiant. La Métropole est une chimère, même en 2015, et la vision du Conseil Régional n'est pas du tout partagée. L'attaque de front de Nicolas Sarkozy contre le SDRIF n'est pas une attaque contre les collectivités territoriales – comme le laissent entendre une partie des édiles de gauche – mais belle et bien un conflit politique – *policy and politics* – contre la majorité du conseil régional et son programme :

Les difficultés se sont accrues lorsque les élus du SPM ont désapprouvé le plan de mobilisation de la Région présenté devant eux par Jean-Paul Huchon – PCR, PS - en 2009 à Montreuil. Le manque d'ambition de la Région est conspué à la fois par les élus de gauches, les édiles de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que par le Président de la République. La frustration est immense et s'accroît avec les critiques de la droite contre l'abandon du développement du réseau routier par la région suite à l'alternance de 1998. Cette absence d'investissement se ressent particulièrement en seconde couronne qui se sent alors délaissée par la Région et par le gouvernement dont le projet de Grand Paris Express ne concerne que la première couronne en dehors du plateau de Saclay et des

5 Discussion générale sur la loi relative au Grand Paris, séance publique, 15h, le 6 avril 2010.
<http://www.senat.fr/seances/s201004/s20100406/s20100406005.html#section464>

deux aéroports.

Aujourd'hui, le conseil Régional, il est largement tenu par une minorité écologiste qui fait la pluie et le beau temps au Conseil Régional – je fais un constat – ces gens sont contre les routes, il faut être rentable, ils sont contre la libération des cars parce que les cars c'est mal, ça pollue. Chacun pense ce qu'il veut de ça. Mais nous dans les Yvelines, tout le monde se déplace en voiture parce qu'il y a très peu de transports en commun. Parce qu'il est lâche, il est peu dense, y a de la forêt. Demain si il n'y a plus le département pour faire le lobbying pour développer les infrastructures routières, il va se passer quoi demain ? Les intercos qui ne sont pas à l'échelon suffisant et la Région qui va dire non au développement routier, et bien c'est la fin pour un département comme celui des Yvelines. On est un département avec des projets routiers. Et donc voilà, on défend des intérêts, dont on peut estimer... ; alors c'est conjoncturel ; mais c'est aussi une question de représentation de la démocratie. Je me demande ce que deviendra un Grand Paris, piloté par un conseil régional. Je suis désolé de le dire, mais je le vis, il est très parisien. Il siège à Paris.⁶

Il faut ajouter à ce tableau, les multiples déceptions que provoquent le développement du tramway en banlieue comme dans Paris. Ce mode de transport à la mode en province, n'atteint pas ses objectifs en terme de coûts, d'efficacité et de délais en région parisienne. La spécialité française qui consiste à faire des travaux lourds – site propre, rénovation des façades, priorités aux tramways aux croisements – comporte un coût électoral trop important pour les élus. Le temps des travaux, les voiries sont bloqués durant de nombreuses années sans qu'il n'y ait la possibilité de proposer des alternatives. Les résultats en terme de capacité ne sont pas au rendez-vous comme le note dans un entretien Jean-Marc Nicolle – conseiller régional chargé du Grand Paris, maire adjoint au Kremlin Bicêtre et ancien Président de la Communauté d'Agglomération du Val-de-Bievre (CAVDB) :

L'offre de transport en surface ou l'on considérait à l'époque que ça coûtait moins cher et que c'était plus rapide ; résultat des courses, on s'aperçoit moins de 10 ans après, vers 2006 via la RATP, que tout ça n'était pas tout à fait avéré. Peut-être que ça coûtait moins cher, mais on était pas sûr des capacités de transport comme un réseau lourd type métro. On déplace pas le même nombre de personnes. Et surtout, c'est pas vrai, ça met plus de temps qu'un réseau souterrain parce qu'il y a les expropriations, les travaux....⁷

Le modèle du tramway ne convainc pas. L'autorité organisatrice des transports de 1^{er} rang⁸, le STIF,

6 Extrait de l'entretien avec Alexandre Borotra, directeur de l'aménagement au Conseil Général des Yvelines, réalisé le 7 janvier 2015.

7 Extrait de l'entretien avec Jean-Marc Nicolle, réalisé le 20 novembre 2014.

8 De 1^{er} rang puisque en 2015, il es prévu de créer des autorités organisatrices des transports de second rang qui pourront prendre le périmètre d'un ou plusieurs territoires composant la métropole. Rien ne semble acté, mais la possibilité de voir apparaître une hiérarchie au sein des autorités organisatrices des transports peut être influencée par le manque de vision porté par les élus du STIF et la région.

ne porte pas de vision à long terme et globale sur la question des transports. Elles tentent de gérer tant bien que mal les carences du réseau, le vieillissement des infrastructures et du matériel roulant. Ces carences sont mises en avant par les « galériens » de la ligne 13 puis ceux de la ligne B du RER. Aujourd'hui, notons qu'une partie des usagers et des élus de la ligne A ont entamé le même processus de dénonciation des conditions de transports. L'annonce du prolongement de la ligne 11 – 10 nouvelles stations à l'est – et de la ligne 14 – 5 stations au nord et 7 au sud pour désengorger les lignes 13 et 7 -, n'a pas suffi à faire descendre la tension. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la création du secrétariat d'État de Christian Blanc par Nicolas Sarkozy.

Comme le montre Xavier Desjardins, la principale critique du projet du Grand Paris émane de cette ambition d'une infrastructure inadaptée à la forte densité urbaine de la banlieue parisienne. Le projet du GPE va à contre sens du projet Arc Express proposé par la Région. Le blocage du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) par le gouvernement crée un désaccord profond entre les attentes des édiles et les propositions du gouvernement, tant sur la forme que sur le fond. La seconde critique porte sur le rôle des élus locaux dans le processus. La loi de 2010 relative au Grand Paris entraîne la création de la Société du Grand Paris (SGP) et lui donne de nombreux pouvoirs. Tout d'abord, la SGP construit et négocie, sur avis – non contraignant – d'un collège d'élus, la rocade de métro. Elle obtient de surcroît le droit d'aménager les alentours des gares dans un rayon de 400 mètres sans avoir besoin de l'avis du conseil municipal. Il faut ajouter à ces 400 mètres, un périmètre d'un kilomètre autour des gares dans lequel les promoteurs devront s'acquitter d'une taxe sur la construction de bureaux afin de financer le Grand Paris. L'aménagement et la fiscalité locale connaissent une profonde transformation. Bien que la collaboration entre la SGP et les collectivités territoriales concernées soient inscrite dans la loi, rien n'oblige la SGP à en tenir réellement rigueur. La fracture entre élus franciliens et gouvernement est d'autant plus grande que les maires se sentent menacés dans leur chaire, dans leur capacité à aménager leur territoire. « *Oppositions en matière d'aménagement comme d'organisation des pouvoirs se superposent puisque les points de vue se distinguent d'abord par la manière dont ils entendent articuler et hiérarchiser les différentes échelles* »⁹.

Le débat sur le transport cache un débat organisationnel et institutionnel profond. En 2008, lorsque Nicolas Sarkozy crée le secrétariat, il engage un double conflit avec la gauche et les collectivités territoriales. Le projet de transport s'attaque à la Région de Jean-Paul Huchon, deux ans avant les

9 Desjardins Xavier, « La bataille du Grand Paris », dans : *L'information géographique*, vol.74, pp. 29-46, 4/2010.

élections régionales. Les transports sont l'enjeu le plus clivant politiquement en Île-de-France. L'autre angle est celui des institutions politiques. En proposant par la loi de 2010, la création de la Métropole du Grand Paris (MGP), Sarkozy coupe l'herbe sous le pied des élus locaux et de la Conférence Métropolitaine.

En modifiant le rapport que le gouvernement entretient au conseil régional, le Président tente une approche volontariste de l'aménagement en Île-de-France. L'épreuve est éminemment politique. Sur scène, il fait face à une grande majorité d'exécutifs locaux dominés par la gauche. La tendance et au retrait de l'Etat sur les questions d'aménagement. Le tour de rein de Nicolas Sarkozy lui permet de prendre à contre pied les politiques comme les politistes et lui donne quelques pas d'avance sur ses adversaires. Le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) n'est plus préparé par les administrateurs étatiques mais par les agents de la Région. Cependant, l'ancien PCG des Hauts-de-Seine sait que le SDRIF doit passer par le Conseil d'État pour son application. Le volontarisme qu'il affiche face à la politique de Jean-Paul Huchon est un atout indispensable pour prendre la main dans une partie où l'Etat avait de prime abord, laissé depuis de nombreuses années les collectivités aux commandes.

Planifier un projet ? Hybridation des modèles de planification

Au cours de sa thèse soutenue en 2007, Nicolas Douay propose une lecture de la planification par 3 biais¹⁰. Il distingue plusieurs méthodes théoriques de planification :

- Traditionnel (années 50). Processus centralisé (Top down), concentré sur un planificateur omnipotent qui va organiser l'occupation des sols dans un objectif d'articulation global et rationnel du territoire. C'est un modèle scientifique rationnel-global.
- Stratégique (années 80). Processus territorialisé associant les politiques et les entreprises ayant pour objectif de prendre en compte les spécificités locales pour participer à la compétition internationale. C'est un modèle néo-libéral et entrepreneurial.

10 Douay Nicolas, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Thèse de doctorat en urbanisme, Universités de Montréal et d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, 2007. Repris dans les articles suivants : Desjardins Xavier, Douay Nicolas, Gagnière Vincent, « Evolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », dans : *Géocarrefour*, Vol. 87/2, pp. 209-224, 2012. Douay Nicolas, « Collaborative Planning and the Challenge of Urbanization : Issues, Actors and Strategies in Mareilles and Montreal Metropolitan Areas », dans : *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 19, n°1, pp 50-69, 2010.

- Collaboratif (années 90). Processus ascendant (bottom up), collaboratif, prenant en compte tous les acteurs et les spécificités locales. Modèle des travaux habermassiens sur la communication.

L'élaboration du nouveau SDRIF en 2004 sous l'égide de Mireille Ferri – EELV – est un moment de tension. L'Etat, le gouvernement et la droite s'oppose à la densification prônée par le conseil régional¹¹. Pour réfléchir aux orientations du schéma, la région crée des forums et des arènes politiques qui sont vite dépassées par les discussions informelles et extérieures. Le processus collaboratif semble être volontairement employé par le CR mais n'est pas accepté par l'ensemble des acteurs, ce qui remet en cause ce modèle.

La dynamique gouvernementale a partir de 2007 appartiendrait à une approche stratégique de la planification. Le plan laisse place au projet. Ces deux procédés, plan et projet, se distinguent à la fois par leur mode de gouvernement mais aussi et surtout par leurs rapports au temps comme nous le verrons plus loin. L'Etat reprend la main mais contrairement au modèle théorique, il ne le fait pas en co-élaboration avec les entreprises et le milieu économique. Le MEDEF sera le premier à se montrer sceptique sur le projet de Grand Paris et sur la mise en projet de clusters reliés entre eux par une infrastructure de transport lourd. L'accord du 26 janvier 2011 entre Région et l'Etat, proposant de fusionner les projets du Grand Paris et Arc Express présente aux yeux de Desjardins, Douay et Gagnière, une hybridation des modèles stratégique et collaboratif.

L'article de 2012 sur l'évolution de schémas franciliens, pâtit à mes yeux d'une absence de temporalisation des différents modèles. L'aspect technique des schémas ne peut pas occulter l'influence temporel qu'ils subissent mais aussi qu'ils induisent. La loi Pasqua de 1995 (LOADT) donne à la Région la mission d'élaborer le SDRIF. La Région qui lance le processus en 2004 n'a jamais fait ce travail. Son administration et ses élus doivent alors apprendre à produire un document d'une grande complexité et devant ensuite être transmis et appliqué localement à la fois dans des collectivités favorables mais aussi dans des collectivités défavorables au Conseil Régional. La planification étatique avait comme force de pouvoir s'appuyer sur une autorité préfectorale qui hiérarchisait clairement les relations entre les services déconcentrés et les administrations décentralisés. La situation est tout autre ici. La mémoire de l'administration étatique n'est pas totalement transmissible à l'administration régionale. Les difficultés, les points d'achoppements, la

11 Desjardins, *op. Cit.*, 2012.

communication avec les élus, avec les administrations municipales et les réseaux d'influence ne s'inventent pas. La pratique reste la meilleur école pour un administrateur. L'amateurisme de la Région en la matière est à la fois une porte ouverte à une innovation que les sentiers de dépendances étatiques obstruent mais ce sont aussi des portes qui se ferment en même temps que la mémoire disparaît.

Le volontarisme du gouvernement en 2007 arrive à un moment charnière de l'évolution de la décentralisation en IDF. L'Etat revient en IDF avec l'intention d'imposer son leadership. La phase des annonces – création du secrétariat d'Etat, création de la SGP et de la MGP – est une phase de communication pour affirmer le rôle central du gouvernement. Ce volontarisme permet de dégager la voie pour que Christian Blanc entame des discussions avec les élus. Il s'agit de produire un discours sur le paysage institutionnel parisien qui ouvre offre des solutions au gouvernement en fermant aux édiles de gauche. La première manche se joue autour de la question de l'opinion. Par ses discours sur la portée du Grand Paris, par sa dénonciation du mille-feuille administratif, Nicolas Sarkozy tentent de rallier à son idée la partie de l'opinion qui conteste la complexité à la française¹². Tous le monde s'accordent ainsi rapidement sur la nécessité d'un investissement de masse dans les transports et de l'importance de diminuer les échelons administratifs. Le débat sur les départements refait surface pour la énième fois sans que les solutions apparaissent. Mais peu importe, le tour est joué. Sarkozy comme les élus locaux, sont convaincus que les parisiens et les franciliens attendent désormais une réforme des institutions et la construction du nouveau métro bien que les contours ne soient pas encore dessinés. En dénonçant le mille-feuille, le Président dénonce aussi la lenteur du système et de ce fait, il légitime la création d'un secrétariat au Grand Paris et d'un Établissement Public Industriel et Commercial (EPIC) qui ne dépendra pas de la RATP, du STIF et des élus locaux¹³.

La second manche se tient en parallèle. Elle se joue avec les élus locaux et les collectivités. En 2008, la gauche est majoritaire en proche couronne. Elle dirige le conseil régional, les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que de nombreuses mairies dont le Conseil de Paris. Les élections régionales approches et le Président sait que ses annonces auront un impact sur le déroulement de la campagne. Il doit rassurer à la fois les conservateurs des Hauts-de-Seine tout en

12 Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans Maillard (de) Jacques et Surel Yves (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012.

13 Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégie urbaines et rivalités géopolitiques », dans *Hérodote*, La Découverte, pp. 49-79, n°135, 4/2009.

donnant des gages aux autres territoires. Le désenclavement de Clichy et Montfermeil par la construction d'une station de métro entre ces deux communes et l'un des piliers symboliques de ces gages donnés aux élus séquanico-dyonisiens. Le développement des transports vers La Défense et Saclay lui permet de s'assurer le soutien de l'ouest. La contestation la plus forte viendra du Val-de-Marne et de son PCG dont le projet Orbival est mis de côté.

Tant que le dessin reste flou, tant que Nicolas Sarkozy et Christian Blanc ne proposent pas de tracé définitif et surtout, ne précise pas le nombre de gares et leurs emplacements, les édiles sont dans l'impasse. D'un côté, le projet est populaire car tout le monde attend le métro et de l'autre, ils n'ont aucune façon de savoir si leurs communes seront desservies. A la manière de Pierre Mansat en 2003, l'Etat par le biais de Blanc, engage des discussions bilatérales avec les élus pour dégager des orientations locales. Son travail s'inspire en partie de la commande du Ministère de la Culture et de la communication sur le Grand Pari(s) lancée en 2008. Dans une synthèse publiée par l'APUR, l'architecture des gares apparaît comme un élément central pour promouvoir le projet. Ces gestes architecturaux voulus par le Président seront aussi des gestes politiques puisqu'ils sont commandés par la SGP qui négociera avec les municipalités. La compétence d'aménagement et d'urbanisme des maires est ainsi contournée par une planification étatique brutale que les maires n'ont pas fini de dénoncer.

Les lieux de transport en commun, ordinaires comme extraordinaires, forment des espaces métropolitains par excellence. De la grande gare de l'Europe, au centre ou à la périphérie de Paris (MRVDV, Portzamparc) à la répartition de grands hubs (Nouvel, Grumbach), ils forment les grandes portes de la métropole, des lieux de la renaissance des quartiers.¹⁴

Le volontarisme devient alors une contrainte pour les élus locaux. Ils sont à la fois incapable de s'opposer à l'évidence de l'investissement et incapable de produire une réponse à la double dynamique présidentielle et secrétariale. Pris entre deux feux, pris entre deux processus métropolitains différents dont les dynamiques ont largement diminué le conseil régional et les départements, les élus n'arrivent plus à se projeter. Alors que la Conférence Métropolitaine commençait à s'installer et à produire des coopérations plus poussées, l'apparition d'un outil politique de métropolisation concurrent et agressif désarme l'engagement édilitaire et divisent les collectivités. Bien plus que son seul leadership, le gouvernement et l'Etat viennent d'imposer leur

14 Page 56, APUR, *La petite synthèse du Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne*, Paris Projet, Atelier parisien d'urbanisme, 2009.

temps. La réforme, les négociations, le débat législatif en procédure accélérée, le travail des architectes, les plans de financements, les discussions sur le périmètre, les critiques sur les finances publiques locales et celles sur le mille-feuille administratif, tout ces éléments déstabilisent les élus. La démocratie délibérative dans les conseils municipaux ne peut pas suivre. Les vœux municipaux, les décisions de ces mêmes conseils, les nombreuses contraintes sur les agendas des édiles les éloignent du débat qui étaient alors le leur. L'Etat a enclenché une machine d'une rare puissance. Le gouvernement sait qu'il devra négocier, mais il sait aussi que c'est lui qui pourra donner les conditions de la négociation.

Quand la multiplicité des futurs supprime la possibilité de se projeter.

Les scénarii pour le futur Grand Paris viennent de deux sources imbriquées : l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) et l'Atelier International du Grand Paris (AIGP). Le premier est proche des élus locaux et de la région. Les administrateurs que nous avons rencontrés à la région ont travaillé auparavant à l'IAU. Les élus du Conseil Régional siègent à l'IAU, notamment ceux en charge de l'aménagement. L'AIGP est une émanation de la première mission lancée par le Ministère de la Culture. Ces travaux ont largement influencé le gouvernement.

Ces institutions produisent des rapports, participent à des comités, sont invités dans les conseils municipaux, généraux et au conseil régional pour proposer des visions du présent et du futur de la région capitale. Le discours sur les besoins et sur les problèmes de la métropole se co-écrivent entre ces acteurs qui ont tous, sans exception, des intérêts personnels dans ce projet. Les architectes, les urbanistes, les universitaires qui collaborent à l'AIGP et à l'IAU sont à la fois les fabricants du Grand Paris mais aussi les analystes. Les politiques et les administrateurs qui sont engagés dans ces structures collaborent à la création de leur futur cadre de travail. La planification collaborative semble être tout à fait théorique. L'ouverture de la concertation à des acteurs extérieurs est une ouverture en trompe-l'œil qui permet de à un ensemble de parties prenantes de procéder à un lobbying officialisé.

Dans ce paysage qui se complexifie fortement entre 2007 et 2012, les temporalités se chevauchent et se contraignent les unes les autres pour les liquéfier, les rendre plus malléables, les rendre plus adaptables aux exigences extérieures. Avant la création du secrétariat d'État, les forums politiques sont clos et les arènes sont peu nombreuses concernant le Grand Paris. La Conférence

Métropolitaine est le plus visible des forums mais il est restreint aux quelques communes qui veulent coopérer avec Paris. Bien que la Conférence se déconcentre un peu avec les années en devant une espace de coopération entre communes de banlieue et non plus seulement entre Paris et sa banlieue, sa démocratisation – au sens de son ouverture aux autres communes – ne commencent réellement qu'à la fin des années 2000. L'augmentation rapide du nombre de communes adhérentes et l'arrivée massive de la droite correspond à la réponse des élus aux différentes lois qui se succèdent : réforme territoriale du gouvernement Fillon, loi relative au Grand Paris, loi de Modernisation de l'Action Publique et de l’Affirmation des Métropole (MAPAM), loi NOTRe.... Depuis 2008, le débat national sur l'organisation territorial est omniprésent dans les hémicycles. Sénateurs et députés se renvoient la balle et les partis n'arrivent pas à donner le ton. Les débats tendent à devenir apaisés sans être apolitiques. De fait, le Souci qui nourrit notre rapport au temps a conduit à une densification du champs des possibles ce qui a entériné le déclin du plan par rapport au projet. Mais ce phénomène n'a pu se réaliser qu'à la condition que le programme de transport ne fasse plus partie du débat. C'est ce qui est arrivé début 2011 avec l'accord Etat-Région. Une fois la SGP créée et confirmée, les positions se sont dispersées et la vision du temps s'est effritée. La création du secrétariat d'Etat au développement de la région capitale marque une rupture fondamentale dans le rapport que les élus entretiennent à l'évolution du pouvoir, à la métropole et à l'organisation territoriale. Il en découle un profond changement dans leurs rapports au temps.

Si nous tentons de résumer les rapports au temps des élus sur la question métropolitaine, nous pouvons dire qu'avant 2008, il existe au moins deux visions dominantes :

- Un métropole en devenir. L'avenir métropolitain de la région est indéniable mais il n'a pas de réalité politique. La Conférence Métropolitaine est une tentative de coopération dans un schéma profondément ancré dans l'organisation territoriale de son temps. Les communes coopèrent sans remettre en cause leurs pouvoirs et leurs compétences. Il n'est pas question de parler de fiscalité ni de retour de l'Etat. C'est une vision incrémentale de la métropolisation qui viendra en donnant du temps au temps et sans précipiter les choses. Une partie des élus penchent d'ailleurs pour une métropole fusionnant avec la Région. C'est une vision multipolaire de la métropole.
- Une métropole impossible. Une partie des élus ne veulent pas d'une réorganisation de la région parisienne. L'amendement Dallier qui permet à la première couronne de ne pas être

dans l'obligation de créer des EPCI est interprétable en ce sens¹⁵. L'objectif est de rendre la métropole impraticable et de la saboter. C'est une vision qui est très présente chez les élus de seconde couronne et parmi les conservateurs halto-séquanais comme nous l'a confirmé Philippe Laurent – maire UDI de Sceaux.

Ces deux visions sont des visions à très long terme qu'il est possible de qualifier d'achronique. Ce n'est pas le temps qui manque, mais sa durée, sa temporalité. Les élus n'imposent pas d'objectifs temporels ou de contraintes sur le rythmes des délibérations à avoir. Les discussions se font au gré des problèmes rencontrés et sur le fond d'une discussion en vue d'une métropolisation. Cependant, comme le montre Jeanne Chauvel, la « scène métropolitaine » se constitue sans que son périmètre, sans que sa fiscalité et sans que son institution ne soit précisés¹⁶. Hors du temps, hors de la durée, sans objectif réellement avoué ou sans volonté de changements, les personnes qui portent la Conférence Métropolitaine – ceux qui y participent comme ceux qui n'y participent pas – s'engagent dans un temps infini ou plus précisément, dans un temps indéfini. Sans menace sur ce qu'ils adviendront, sans annonce d'un changement radical des institutions, à l'ombre des débats nationaux et alors que les transports sont gérés par l'Etat et la Région, les édiles peuvent voir venir la métropole qui n'attend qu'eux pour émerger.

Ces deux visions ne disparaîtront pas, elles seront mises en concurrence avec l'émergence de 4 nouveaux rapports au temps induits par des visions différentes de la métropole et par des temps institutionnelles spécifiques :

- L'arrivée de Claude Bartolone à la tête du département de Seine-Saint-Denis l'engage à proposer rapidement une solution intégrée de la métropole qui paradoxalement, sera sur le devant de la scène à partir de 2012 et de son arrivée au perchoir de l'Assemblée Nationale. La Métropole intégrée vue par le président du département est spécifique en ce qu'elle propose la disparition des conseils généraux et leurs fusions dans un grand EPCI métropolitain. De fait, le PCG-SSD propose une solution rapide visant à supprimer l'échelon

15 A noter que dans l'entretien que nous avons réalisé avec Claude Dilain le 6 novembre 2014 au Sénat, celui-ci nous a fait part de son soutien à l'amendement Dallier dans un tout autre sens. Dilain était pour une métropole totalement intégrée, sans intermédiaire entre la métropole et les communes. L'amendement qui oblige les communes à se regrouper en EPCI aurait pour conséquence d'accroître la pression des corps intermédiaires et donc de diminuer l'importance de la métropole.

16 Chauvel Jeanne, « La construction d'une scène politique métropolitaine : le cas du Grand Paris (2001-2012) », Communication pour le Colloque international de Lyon : *La métropole comme objet politique. Historicité, catégories d'analyse et enjeux institutionnels de la métropolisation*, organisé par le laboratoire TRIANGLE. tenu le 12 et 13 novembre 2014.

qu'il dirige. C'est assez rare pour le souligner. C'est un rapport ambitieux au temps, une projection dans un futur très proche mais dont le changement est important – au moins sur le plan symbolique. Au moment où il propose cela, la gauche et le PS savent qu'ils pourraient obtenir la majorité au sein d'une potentielle métropole. Bartolone sait aussi qu'il pourrait la diriger. Supprimer son département l'amènerait à présider la métropole. Il doit cependant faire vite avant que la conjoncture locale tourne à l'avantage de la droite. L'hégémonie d'une couleur politique sur les élections locales ne peut pas durer, et il le sait. Il tente d'accélérer le processus.

- La création du Syndicat Paris Métropole en lieu et place de la Conférence Métropolitaine se veut dans la continuité d'un temps apaisé et lâche, sans créer d'objectif à terme et sans amorcer un changement majeur. Mais la création du secrétariat ne laisse pas vraiment le choix. Il impose de répondre présent. Le temps du SPM ne sera pas le sien, il est celui de la réponse permanente aux différentes propositions qui émanent des autres acteurs. D'un côté les soutiens d'une métropole intégrée, de l'autre le gouvernement, en face, un avenir métropolitain qu'ils ne portent plus mais qu'ils subissent. Les édiles sont dans un train qu'ils ne peuvent arrêter ou contrôler. Le temps n'est plus leur allié, il est ce qui leur manque, il est celui qui les contraints à une position défensive.
- L'idée d'un métro souterrain à fait surface. Christian Blanc a les cartes en main et son programme est en train d'être mis sur de bons rails. Il va devoir négocier, il va devoir convaincre, mais il est désormais légitime. Son plan est quantifiable contrairement aux tergiversations des élus. C'est un avantage considérable dans les esprits et dans les discours. Dans 30 ans, Paris aura le plus grand réseau de transport en commun au monde. Voilà un propos qui donne sens à son action, voilà une estimation qui est compréhensible par tous. Mais surtout, Christian Blanc a l'avantage parce qu'il sépare la Société du Grand Paris de la Métropole du Grand Paris. Dans les esprits, petit à petit, le projet n'est plus discuté que sur la forme. Mais le fond est approuvé. L'accord avec la région scelle le tout. La SGP ne sera plus menacée. Elle ne menacera plus la MGP non-plus. La métropolisation devient bicéphale. Le politique peut maintenant se concentrer sur d'autres priorités. Le politique a perdu le contrôle du métro. Pendant les 20 prochaines années, un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial imposera sur le territoire métropolitain un ensemble d'aménagements et de projets d'urbanismes. La planification a beau être passée de mode

auprès des élus locaux, le programme de transport en commun ressemble fortement à un programme national d'investissement qui a une date de commencement et une date de fin. Le temps est donc compté et dans l'esprit du plan, 2030 n'est pas si loin.

- Enfin, Île-de-France Métropole – beaucoup moins connu – est une association créée dans les Hauts-de-Seine pour contrecarrer le SPM. Il s'agit de proposer une métropole assurant le maintien des pouvoirs locaux tout en luttant contre les volontés de péréquation des autres visions de la métropolisation. C'est un association de réponse au SPM qui ne porte pas de solutions. Le but est de créer un rapport de force en faisant adhérer les opposants à la métropole.

En somme, deux temporalités émergent. Une temporalité où la métropole est un devenir et une où elle appartient à l'avenir. Dans le cadre du SPM et d'IDF Métropole, la métropole est subit. Le Souci de l'élu s'interprète par la potentielle diminution de ses prérogatives dans un futur proche. L'élu ne se projette pas, il tente de ne pas subir un trop grand choc. Les élus qui suivent Bartolone dans sa proposition de métropole intégrée se retrouve quant à eux dans une projection de leur position et de leur action à plus ou moins court terme mais dans un objectif plus lointain. Pour autant, Claude Bartolone comme Christian Blanc ne sont pas maîtres des temporalités qu'ils ont imposés. Les propositions successives que Blanc et Sarkozy émettent ont pour conséquences de maintenir les élus dans la réception des propositions. Cette position a de particulier qu'elle les oblige à analyser ce qui est proposé avant de répondre. Mais le temps des institutions est lent contrairement à celui des discours présidentielles et des décrets. Les maires qui s'engagent le font généralement sans avoir demandé à leurs équipes municipales. Et dans ce cadre, les édiles sont encore une fois dépassés par la puissance de la parole du Président de la République ou celle du Président d'un département. Seul Delanoë semble être en position d'avoir une parole audible mais il est tenu de ne pas mettre trop en avant Paris si il ne veut pas déstabiliser la Conférence Métropolitaine.

La multiplication des possibilités, la multiplication des scénarii et des acteurs proposant leur vision de la métropole contraint paradoxalement les futurs de chacun. La double métropolisation de l'IDF par les transports et la politique entraîne une scission des temporalités. La temporalité de l'Etat, celle du volontarisme de Nicolas Sarkozy relayé par Blanc et négocié avec la région, est une temporalité qui connaît une grande légitimité auprès des élus. C'est une machine bien huilée, financée et programmée. Les quelques adaptations et les diverses complications qui peuvent exister ne

stopperont pas la construction du réseau que tout le monde attend. Ce plan aura eu pour conséquence de brouiller les cartes du côté politique. Le transport qui était au cœur des critiques est aujourd'hui un devenir heureux de la métropole. Le secrétariat d'État laisse une friche politique que les élus vont tenter de combler en suivant le fil rouge qu'est devenu le Grand Paris Express. Indubitablement, le volontarisme du gouvernement à été une immense contrainte et le sera encore pour de nombreuses années. Par son geste, par ses discours, l'ancien Président de la République à redonné à l'Etat une partie de son leadership et a rappeler aux élus et aux politistes que le pouvoir réside encore au sein de l'appareil étatique et de son porte-feuille. Enfin, il a aussi démontré que les collectivités territoriales, les acteurs étatiques et les politiques franciliens, bien que divisée, possèdent un intérêt commun, une problématique collective qui donne du sens à l'établissement d'une dynamique métropolitaine : le transport. La mobilité, la répartition des flux, le désenclavement des banlieues et l'attractivité concentrent toutes les attentions. En enlevant la compétence transport et donc la possibilité de discuter ensemble, est et ouest, centre et périphérie, de la manière dont ils sont reliés, la Société du Grand Paris met en danger le projet politique. Sans projet commun, il semble difficile de voir émerger une métropole pacifiée et souhaitée par tous.