

Paris, le 15 juillet 2013

Monsieur le Premier Ministre
Monsieur Jean-Marc Ayrault
Hôtel de Matignon
57 rue de Varenne
75700 Paris

De : Christian Devillers, Atelier international du Grand Paris

A : **Monsieur Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre**

A l'attention de Monsieur Philippe Yvin, Conseiller en charge des collectivités territoriales et de la décentralisation

Objet : Métropole du Grand Paris

- Loi de modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des Métropoles. Amendement, articles 10 et 11 visant à créer des EPCI de plus de 200 000 habitants en seconde couronne et article 12 visant à créer la Métropole du Grand Paris regroupant les communes de Paris et des trois départements de la première couronne.

Monsieur le Premier Ministre,

La loi a chargé l'Atelier International du Grand Paris d'émettre des avis sur les Contrats de Développement Territorial. L'amendement cité ci-dessus lui attribue un rôle dans l'élaboration du projet métropolitain. C'est à ce titre que nous vous adressons cette lettre.

Notre équipe (les Urbanistes Associés), composée d'urbanistes et de chercheurs, a travaillé au sein de l'atelier sur les bassins de vie du Grand Paris. Ce travail mené en collaboration avec l'IAU et la DRIEA selon des méthodes de calcul rigoureuses à partir des fichiers du recensement (INSEE) et de l'Enquête Globale Transport (STIF) a permis d'identifier les sous-bassins composant la métropole, de mesurer leur degré d'autonomie et leurs interdépendances (voir cartes ci-jointes et rapport en cours d'édition).

Notre objectif initial était de répondre à la volonté du gouvernement de « faire le Grand Paris des habitants ». C'est pourquoi, au lieu de considérer la métropole comme un seul grand bassin de vie et d'emploi, nous sommes partis d'une analyse des territoires que nous avons identifiés par les déplacements de leurs actifs et de leurs habitants. Nous montrons que les bassins de vie existent et que leur autonomie (taux d'emploi sur place, achats, loisirs, culture, sociabilité...) est beaucoup plus élevée qu'on ne l'imagine habituellement.

Les Franciliens se déplacent majoritairement dans leur bassin de vie, beaucoup moins dans un bassin de vie voisin, un peu à Paris, et très peu dans le reste de la métropole. On peut dire que dans la vie quotidienne d'un Francilien, le « local » compte plus que le « métropolitain » (pour un parisien, ils sont confondus). Or, notre

métropole hypercentralisée ne reconnaît pas cette importance du local. C'est flagrant en matière de transport : le réseau est régional et centralisé, les réseaux locaux ne font que du rabattement et il est souvent difficile de se déplacer au sein d'un bassin de vie dont la population est plus grande que celle des métropoles régionales. Combien de tramways à Nantes, combien dans un fragment de banlieue parisienne à population équivalente ? Les termes de la comparaison seraient encore plus inégaux pour les équipements et les événements culturels.

Il ne s'agit pas de nier l'existence et les avantages de la Métropole. Si la banlieue est si mal servie, c'est que toutes les aménités urbaines sont à Paris et en plus grand nombre qu'en province. Mais cette inéquité territoriale a des effets puissants sur les valeurs foncières et immobilières au centre ; valeurs qui tirent vers le haut celles de toute l'agglomération et freinent la construction des logements. Inversement, et depuis longtemps, les populations les plus défavorisées sont rejetées toujours plus loin à la périphérie. On peut observer des tendances analogues sur l'immobilier d'entreprises dont la concentration à l'ouest n'apporte aucun avantage en matière de productivité mais, en revanche, pénalise les entreprises innovantes. L'exemple des métropoles régionales ou d'une intercommunalité francilienne comme Plaine Commune montre que le dynamisme d'un territoire dépend de son autonomie et de sa capacité à mobiliser les acteurs publics et privés autour d'un projet de territoire.

La métropole francilienne est bloquée par la pesanteur de son organisation radioconcentrique et par les forces du marché. Si des intercommunalités « viables » (au-delà des effets d'aubaine) ont tardé à s'y constituer, c'est que l'échelon politique prépondérant reste la commune. Ce qui est également vrai pour les centralités. Les bassins de vie existent mais ils n'ont pas de centre fédérateur : on passe directement des centralités communales, très inégalitaires, à Paris comme centre de toute la métropole. Les territoires ont du mal à exister, à rassembler et à se faire entendre. Or, c'est de leur dynamisme et de leur capacité de centralité que dépendront le desserrement et le déblocage du système métropolitain, ainsi que le succès de la lutte contre l'inéquité territoriale et l'exclusion.

Notre recherche montre aussi que les grandes migrations alternantes entre l'est et l'ouest de la métropole n'existent pas : les migrations est-ouest sont beaucoup plus locales. La vision traditionnelle de l'organisation et de la croissance en faisceaux est également démentie par les relations transversales qui se développent entre les bassins de vie. Enfin, elle montre que la politique volontariste des villes nouvelles a atteint son but en matière d'équilibre emploi-logement. Un demi-siècle après, c'est là que les taux d'emploi sur place sont les plus élevés (hors Paris). Il reste à en faire de vraies villes en confortant leurs centres.

Les intercommunalités existantes et les CDT ne correspondent que rarement aux bassins de vie qui sont fréquemment partagés entre deux EPCI de couleurs politiques différentes.

Les bassins de vie devraient logiquement servir de base aux intercommunalités mais nos critères fonctionnels ne sauraient se substituer à la volonté politique des élus locaux. Dans certains cas, et notamment dans les secteurs limitrophes de Paris, notre méthode montre ses limites. Les Villes rassemblées dans la Vallée Scientifique de la Bièvre sont peu interdépendantes, Plaine Commune, deuxième pôle de développement tertiaire après La Défense, attire ses actifs de loin et, pour l'instant, assez peu de son propre territoire. Dans les deux cas, c'est une histoire et une volonté politique partagée qui a construit le territoire et lui a donné son identité et son dynamisme.

Le projet de loi initial, rejeté par le Sénat, basait la construction métropolitaine sur des EPCI de 200 à 300 000 habitants au sein de l'unité urbaine. Cette proposition correspondait à la réalité à deux nuances près : la métropole « réelle » définie par les pratiques de ses habitants et de ses actifs serait plutôt l'aire urbaine et non l'unité urbaine ; la dimension constatée des bassins de vie varie de plus de 400 000 habitants à moins de 100 000 habitants en périphérie. Nous pensons, comme les élus de Paris Métropole, qu'il n'est pas souhaitable de regrouper deux bassins de vie qui ne fonctionnent pas ensemble pour atteindre le seuil de 200 000 habitants. Enfin, une comparaison avec cinq grandes métropoles (Tokyo, New-York, Londres, Berlin, Madrid) dont les « arrondissements » ont une population moyenne comprise entre 150 000 et 300 000 habitants et sont dotées de conseils élus, conforte le projet de loi. Il convient cependant de noter que ces agglomérations ont abandonné l'échelon qui correspondrait à nos communes.

Les amendements, 10 à 13 adoptés par la Commission des lois et qui seront débattus à l'Assemblée Nationale à partir du 16 juillet, semblent aller à l'encontre de l'esprit du projet de loi initial en créant un seul très grand EPCI central (la Métropole du Grand Paris), les EPCI existants étant supprimés et remplacés par des conseils de territoire sans compétences ni ressources propres, et en maintenant le dispositif initial, basé sur des EPCI de plus de 200 000 habitants, au-delà des limites des trois départements autour de Paris. Ces EPCI pourraient rejoindre la Métropole à condition d'être en continuité avec elle.

Ce dispositif instaurerait de fait une métropole à deux vitesses. Au centre, les deux tiers de la population et des emplois, l'essentiel des grands équipements et « l'adresse » mondiale sur un tiers de l'unité urbaine, à la périphérie un tiers de la population sur deux tiers de l'unité urbaine avec les aéroports, les Villes Nouvelles et les territoires qui s'urbanisent le plus actuellement. Entre les deux, une frontière créée il y a un demi-siècle sur des bases politiques, économiques et démographiques qui ont complètement changé. Cette limite couperait en deux des bassins de vie et des interdépendances fortes qui se sont créées entre eux.

On peut craindre que ce retour à ce qui s'apparente à une annexion par la ville centre ne renforce encore le déséquilibre fondamental entre le centre et la périphérie de l'agglomération parisienne. On voit mal comment il permettrait de mieux lutter contre la « centrifugeuse sociale » et la bulle foncière générée par l'hypercentralité. Cette division de la métropole et la proposition de supprimer les EPCI dans la zone centrale arrive paradoxalement au moment où l'attitude des élus locaux franciliens vis-à-vis des intercommunalités connaît une forte évolution. Même si leur découpage et leur fonctionnement ne sont pas toujours satisfaisants, les communautés de commune ou d'agglomération couvrent désormais la quasi-totalité des trois départements de première couronne et une grande partie de la deuxième.

Cette évolution est due à trois facteurs : l'idée du Grand Paris et le projet du Grand Paris Express, la création des CDT et l'action du syndicat mixte Paris-Métropole où émerge l'idée de dépasser les clivages politiques pour constituer des EPCI correspondants au fonctionnement des territoires. La suppression des intercommunalités aurait pour effet de casser ce mouvement qui est le processus le plus souhaitable pour la construction d'une métropole efficace, solidaire et démocratique. Les amendements semblent proposer une formule imposée d'en haut contre la volonté des territoires.

L'exemple de Plaine Commune est emblématique. L'intercommunalité s'est construite à partir de la réunion de trois communes frappées par la

désindustrialisation. Un projet urbain commun a permis d'accueillir le Stade de France, d'équiper le territoire, de développer un des pôles d'emploi majeur de l'agglomération et d'attirer plusieurs universités et établissements de recherche, de construire de nombreux logements qui à terme diversifieront la population et rééquilibreront le taux d'emploi sur place. Cette dynamique inimaginable il y a 20 ans est désormais partagée par les neuf communes de la Communauté d'Agglomération. L'intercommunalité a fait de ce territoire où vit la population la plus pauvre de l'agglomération, un territoire de projet. C'est justement à quoi devrait servir la Métropole du Grand Paris.

On peut souhaiter que le travail parlementaire retrouve l'esprit du texte de loi initial en reconnaissant l'importance du « local » c'est-à-dire des intercommunalités, dans la construction d'une métropole solidaire correspondant à l'unité urbaine.

Nous restons à votre disposition pour vous présenter nos travaux dont le rapport final vous sera adressé à la fin du mois de juillet.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, nos respectueuses salutations.

Christian Devillers

(Les Urbanistes Associés, Atelier International du Grand Paris)

Autres destinataires auxquels a été adressée également cette lettre :

- Mme Marylise Lebranchu, Ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique,
A l'attention de Claire Dagnogo, conseillère parlementaire
A l'attention de Antoine Desfretier, conseiller technique en charge des collectivités territoriales
- M. Olivier Dussopt, Député et rapporteur du texte de loi sur la décentralisation à l'Assemblée Nationale
- Mme Cécile Duflot, Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement,
A l'attention de Stéphane Lecler
- M. François Lamy, Ministre chargé de la Ville, délégué auprès de la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement,
A l'attention de Matthieu Pasquio, Conseiller Spécial
- M. Philippe Martin, Ministre du Développement durable et de l'Énergie,
A l'attention de Gilles Ricono, Directeur de cabinet