

20,00€

ISSN 0998-8289

Pouvoirs Locaux N° 100 I/2014 (mars)



Leyla Arslan ■ Alain Assouline ■ Vincent Aubelle ■ Jean-Pierre Balligand ■ Pierre Bauby ■ Jean-Luc Bœuf ■ Michel Briand ■ Marine Brochard ■ Anne Bruzac ■ Jacques Caillousse ■ Renaud Camus ■ Dominique Cardon ■ Danielle Charles Le Bihan ■ Michel Delebarre ■ Reda Didi ■ Ronan Doaré ■ Anne-Marie Escoffier ■ Vincent Feitesse ■ Gilles Finchelstein ■ Thomas Frinault ■ Sébastien Gardon ■ Pierre Gattaz ■ Thierry Germain ■ Frédéric Gilli ■ Dominique Hoorens ■ Loëiz Laurent ■ Florence Leduc ■ Manon Lemeux ■ Pierre Louette ■ Philippe Maillard ■ Alain Pesenti ■ Denis Quinqueton ■ Éric Verdier ■ Sibylle Vincendon

ISBN 978-2-999872-76-6 - 20,00€



9 782909 872766

Trimestriel N° 100 I/2014 (mars)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Droit et décentralisation
**Les élus locaux
 et la démocratie**
 « directe »



Ressources humaines
**Emploi territorial,
 les lignes bougent**



Couverture : © Ella Sarkisyan-Fotolia.com

Chemins tortueux vers la métropole du Grand Paris

C'est une question qu'ont entendue mille fois les journalistes qui suivent le Grand Paris dans les différents médias : « Le Grand Paris, c'est quoi ? » Et longtemps, il faut bien le dire, ils ont été bien en peine de répondre. Le Grand Paris était une organisation, peut-être territoriale, peut-être institutionnelle, peut-être seulement technique même, quelque chose en train de se faire et dont on cernait mal les contours. Les acteurs politiques qui s'avançaient là savaient-ils eux-mêmes ce qu'ils visaient ? Au début, pas sûr. Obnubilés par leur commune, leur département ou leur région et vigilants sur le fait que la puissante capitale se tienne tranquille dans son coin, les élus ne réfléchissaient guère à la question métropolitaine. Par la suite, ils vont s'y mettre, au prix, pour certains, de changements d'avis assez radicaux. Depuis les premiers tâtonnements jusqu'au vote, fin 2013, d'une métropole du Grand Paris, le chemin fut erratique mais ceux qui l'empruntèrent respectèrent d'emblée une règle non dite, presque un tabou : même si l'on parlait du Grand Paris, il n'était surtout pas question d'« agrandir » Paris. La méthode par extension géographique, voire par annexion, qui avait prévalu depuis Lutèce, n'était plus utilisable au XXI^e siècle. Il allait falloir trouver d'autres voies car aucun modèle adaptable n'était disponible dans l'histoire institutionnelle de la France. Parfois, il faut se contenter d'avancer en marchant et les allures ont été variées, entre ceux qui progressaient à petits pas et ceux qui voulaient foncer. On peut faire le récit du Grand Paris par les chemins qu'ont emprunté ses acteurs. Ce récit, le voici.

par
SIBYLLE VINCENDON,
Rédactrice en chef
adjointe à *Libération*

Déliçats premiers pas

En 2001, alors que le socialiste Bertrand Delanoë vient d'être élu à Paris, Pierre Mansat, adjoint aux relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France, entreprend une tournée de visites à tous les maires des communes limitrophes de la capitale. Les intéressés se demandent ce qu'il leur veut. Lui répond qu'il souhaite « créer le dialogue avec les voisins de palier ». En fait, sa feuille de route est contenue dans ce qu'écrit Bertrand Delanoë dès 1999, quand il plaide dans un ouvrage (*Pour l'honneur de Paris*) pour une communauté urbaine. Les constats sont simples, et ils seront à la base de la démarche tout au long des années suivantes : les inégalités de richesse entre territoires se creusent, les transports collectifs sont au bord de la thrombose, la crise du logement s'aggrave, les citoyens subissent des « vies de Parisiens ». Et pour répondre à tout cela, l'échelle communale n'est jamais la bonne. Il faudrait donc en changer.

Mais après vingt ans de décentralisation, allez dire au maire d'une riche commune, au président d'un opulent conseil général, qu'il va falloir partager la décision et les ressources en tenant compte des problèmes des voisins...

Sur le plan politique, Mansat part mal armé : il est communiste, influence déclinante ; et il est Parisien, par là soupçonné de volontés hégémoniques. Il emprunte donc une stratégie plus subtile et suscite travaux universitaires, séminaires et colloques autour de l'histoire de la région parisienne et des métropoles. Avant de songer à la façon de l'appliquer, il faut d'abord faire exister la question métropolitaine. Habile.

Et les contacts se multiplient, au point qu'en 2006, quelques élus pionniers, dont certains audacieux centristes de droite comme Philippe Laurent (Sceaux), Laurent Lafon (Vincennes), Bertrand Gauducheau (Vanves), et même l'UMP Jacques J.P. Martin (Nogent-sur-Marne), forment la première « conférence métropolitaine » avec une dizaine d'homologues de gauche. Ce concept peu connu, que Mansat est « allé chercher à Nantes-Saint-Nazaire », est, dit-il, un lieu « non institutionnel mais formalisé quand même ». Avec de telles explications, les journalistes ne sont pas sûrs de bien comprendre l'intention parisienne. Mais justement, c'est le but. Il ne faut rien brusquer avec les mots qui braquent. Communauté urbaine, par exemple.

Mais aux oreilles de la région, le mot « métropolitaine », c'est déjà trop. Pour résumer sa position, Jean-Paul Huchon, président socialiste de la région



Crédit photo: Ignatius Wooster-Fotolia.com

Tout est là et tout est dit: Paris et son expansion menacent la région et dans la région, le sort des populations de la grande couronne. Jean-Paul Huchon va marteler cette conviction avec constance au fil des années qui vont suivre. Pour lui, pas question de voir émerger une structure de six, huit ou même dix millions d'habitants au cœur de l'Île-de-France car que deviendrait alors la jeune institution, qui commence à peine à trouver ses marques? Et qui, d'ores et déjà, dispose de deux fois moins de budget que la seule capitale?

Île-de-France, se livre pour la presse à une petite analyse lexicale: « Le mot métropole ne peut pas recouvrir seulement Paris et la première couronne, *explique-t-il*. Le problème de vocabulaire cache des questions institutionnelles. Et le mot institution cache des problèmes de pouvoir ». Pour lui, « jamais le maire de Paris n'a évoqué une réforme institutionnelle ».

Tout est là et tout est dit: Paris et son expansion menacent la région et dans la région, le sort des populations de la grande couronne. Jean-Paul Huchon va marteler cette conviction avec constance au fil des années qui vont suivre. Pour lui, pas question de voir émerger une structure de six, huit ou même dix millions d'habitants au cœur de l'Île-de-France car que deviendrait alors la jeune institution, qui commence à peine à trouver ses marques? Et qui, d'ores et déjà, dispose de deux fois moins de budget que la seule capitale?

Ces postulats coïncident parfois le président du conseil régional dans des postures difficiles à défendre. L'institution a par exemple démarré l'élaboration d'un schéma directeur d'Île-de-France avec une cartographie qui tronçonne Paris en quartiers d'orange. Cela alors que toutes les cartes de population, d'emploi, de logement montrent qu'il existe physiquement une « zone dense »

autour de la capitale. Face à cette évidence, Huchon accepte un « atelier zone dense » dans la réflexion sur le Sdrif. Tout en développant un argumentaire moins défensif: d'accord, concède-t-il, il faut aller vers une métropole. Mais ses contours idéaux ne seraient-ils pas ceux qui englobent les aéroports, les villes nouvelles, le Gépôle d'Evry, le plateau de Saclay, bref, ne serait-ce pas la région elle-même? Élargir la métropole pour mieux la diluer: la ficelle est un peu visible, mais Jean-Paul Huchon ne sera pas le seul à s'en servir quand il sera question de gouvernance. Pour défendre *lestatu quo*, la droite en fera aussi son miel.

Dans cette affaire métropolitaine, que les élus Parisiens appellent le moins possible Grand Paris, le président de la région semble toujours ralentir la marche trois pas en arrière. Il refuse de comprendre que le projet d'une rocade de métro pour les transports de banlieue à banlieue va s'imposer de lui-même. En 2006, à son corps défendant, il se retrouve contraint d'inscrire des crédits pour l'étudier. Cette résistance a toutefois une vertu: elle sert à allumer un contre-feu, en mettant en avant le retard chronique d'investissements dans le réseau RER et trains de banlieue. Des années plus tard, quand Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, arbitra en 2013 les transports du futur

dans le Grand Paris, l'opiniâtreté de Huchon va payer : la remise en état du réseau est jugée aussi prioritaire que l'investissement dans le futur métro. Mais cela, en 2006, nul ne le sait encore.

Affrontement dans les transports

Or, voilà qu'au milieu de cette controverse à fleurets mouchetés entre Paris et région, déboule Nicolas Sarkozy. À peine élu président de la République, il évoque, en juin 2007, la nécessité d'une organisation, et « pourquoi pas une communauté urbaine » ? D'emblée, le ton est donné : il n'est plus question d'avancer progressivement, en tournant autour d'éventuels projets pour se poser un jour, le plus tard possible, l'épineuse question de la gouvernance. Fidèle à sa manière, le nouveau Président semble y aller franco.

Aux yeux de Nicolas Sarkozy, cette affaire parisienne présente deux bénéfiques. D'abord, une structure politique pourrait être celle de la reconquête, car même si Bertrand Delanoë semble assez accroché sur son siège, *quid* des municipales (2008) et des régionales derrière (2010) ? Être suractif sur le dossier du Grand Paris permet de pointer en boucle les lenteurs de la région qui-ne-fait-rien-pour-les-transports, et d'ironiser sur les états d'âme des élus de la Conférence métropolitaine perdus dans leurs discussions.

On voit ainsi Roger Karoutchi, président du groupe UMP au conseil régional, porter continuellement la bonne parole présidentielle dans l'espoir d'obtenir la tête de liste aux régionales (que Valérie Pécresse obtiendra à sa place...). Mais les municipales, où Bertrand Delanoë conserve Paris, et les régionales où Jean-Paul Huchon est reconduit, ne permettent plus à l'Élysée d'envisager la grande révolution de la gouvernance.

En 2007, le second bénéfice qu'espère le chef de l'État, c'est le point de croissance supplémentaire dont la légende affirme qu'il aurait promis « d'aller le chercher avec les dents ». Ce résultat est d'évidence plus facile à trouver en Ile-de-France (30 % du PIB) qu'en Limousin, pourvu qu'on crée les conditions d'un développement économique. Mais plutôt que d'aider les collectivités franciliennes, majoritairement de gauche, à sauter cette marche, le Président décide que l'État va s'en occuper lui-même. En mars 2008, il crée un inédit gouvernemental, le secrétariat d'État au Développement de la région capitale. Un ministère chargé d'une région, après plus de vingt ans de décentralisation, étrange.

À cette curiosité, le Président en rajoute une autre en la personne du titulaire du poste, Christian Blanc. Ancien patron de la RATP et d'Air France, Blanc a certes participé aux accords de Nouméa dans le cabinet de

Rocard, mais il est davantage réputé pour son côté patron à poigne que pour sa pratique politique. Pile le profil de quelqu'un à qui le chef de l'État demande justement de foncer et pas de composer.

Sur le Grand Paris, l'analyse de Blanc est très simple : l'économie des villes-monde se développe autour de clusters qu'il faut rendre les plus efficaces possible en les reliant entre eux par un métro automatique ultramoderne. Le personnage n'est guère plus compliqué : il travaille seul, dans le secret, le regard fixé sur la ligne de la commande présidentielle. Pas une communication à l'extérieur, une attachée de presse qui s'ennuie à gérer le silence et des élus qu'il reçoit un par un, dans un ordre de priorité indéchiffrable. Son schéma ne s'embarrasse pas de contingences. De 2008 à 2010, quand la loi Grand Paris est adoptée, la méthode Blanc fonctionne hors sol, comme si la complexité du réel ne le concernait pas.

Et d'une certaine façon, cela marche. Blanc parvient, dans un climat parlementaire épouvantable, à faire voter un texte qui retire à la région la compétence transport pour la construction du nouveau métro. Et aux communes, celle de l'urbanisme dans un périmètre très large autour des futures gares du métro.

Mais peut-on évacuer la réalité si facilement ? Les élus se débattent comme de beaux diables. Même si leur bilan en Ile-de-France est pétri d'inégalités territoriales et d'égoïsmes locaux, l'atteinte à la décentralisation est manifeste et pas tenable longtemps. Le rigide Christian Blanc sait-il changer de braquet ? Ne devient-il pas encombrant pour l'Élysée ? Pincé par *Le Canard enchaîné* pour avoir fait payer ses cigares par son cabinet, le ministre doit démissionner.

Le profil de ses deux successeurs, les centristes et consensuels Michel Mercier puis Maurice Leroy, marque le changement de ton. Tous deux s'emploient successivement à recoller les morceaux avec les collectivités, région en tête. Le 26 janvier 2011, un accord État-région est signé sur les transports en Ile-de-France, actuels et à venir, à l'issue de deux débats publics assez grotesques, menés en parallèle par chacune des parties avant qu'enfin, soit dessinée une synthèse entre les projets. Jean-Paul Huchon évoque un « moment historique ». À rebours de l'enthousiasme général, Cécile Duflot, présidente du groupe Europe écologie-Les Verts au conseil régional, voit dans le résultat un « projet poudre aux yeux ».

C'est pourtant elle qui, devenue ministre de l'Égalité des territoires et du logement à l'arrivée de la gauche au pouvoir en mai 2012, se retrouve en charge du Grand Paris. Drôle de situation. Pas question de revenir sur l'accord du 26 janvier : dès la campagne,



Crédit photo: Ludovic Lepellier-Wikimediacommons

Pas question de revenir sur l'accord du 26 janvier: dès la campagne, François Hollande a assuré qu'il n'effacerait pas ce travail et que le Grand Paris serait « celui des élus ». D'où l'annonce, par Jean-Marc Ayrault en mars 2013, d'une solution de compromis: 26,5 milliards d'euros plutôt que 30 et livraison 2025 plutôt que 2020. Même ainsi retailé, le Grand Paris des transports résistera-t-il au resserrement annoncé de la dépense publique?

François Hollande a assuré qu'il n'effacerait pas ce travail et que le Grand Paris serait « celui des élus ». D'où l'annonce, par Jean-Marc Ayrault en mars 2013, d'une solution de compromis: 26,5 milliards d'euros plutôt que 30 et livraison 2025 plutôt que 2020. Même ainsi retailé, le Grand Paris des transports résistera-t-il au resserrement annoncé de la dépense publique?

Métropole, ce qu'on attend et ce qui arrive...

Entre 2008 et 2011, tandis que les acteurs s'écharpent sur ces affaires de transports, la question de la gouvernance semble s'effacer. Pourtant, elle progresse, dans un mélange d'avancées prudentes et de coups de boutoirs. Prudents, toujours, les Parisiens. En 2008, la Conférence métropolitaine se transforme en Paris métropole, un syndicat mixte d'études. Bertrand Delanoë fait savoir qu'il n'est candidat à aucun leadership, pour évacuer tout soupçon d'une capitale conquérante. Le député-maire socialiste de Cachan, Jean-Yves Le Bouillonnet, prend la première présidence de Paris métropole. Pour la droite, impossible de prétendre parler Grand Paris en snobant plus long-

temps ce cénacle. Il y règne un état d'esprit aussi coopératif que possible mais la réflexion vers la gouvernance, délicatissime, y progresse à pas de fourmi.

De sorte que le syndicat des élus locaux semble toujours pris de court quand d'autres acteurs arrivent avec leurs grandes bottes dans la laborieuse fourmilière. En avril 2008, le sénateur UMP Philippe Dallier propose, dans un rapport, la fusion des quatre départements centraux en un département unique du Grand Paris. Calendrier, méthodes: son texte est un mode d'emploi. Le sénateur étant le roi de la formule, cela en fait un bon client » pour les journalistes et on ne parle que de ça. À Paris métropole, c'est la consternation. En 2009, voici le tour de l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. Mêmes motifs, même punition dans un rapport sur la réforme territoriale. Et mêmes protestations. Nicolas Sarkozy décide que ce volet de la réforme attendra. En 2012, surprise. Claude Bartolone, président socialiste du Conseil général de Seine-Saint-Denis, réclame à son tour la fusion des départements. Il y voit la seule façon de corriger les inégalités de ressources. La péréquation, plaide-t-il, ne suffit plus. On croit assister à un suicide institutionnel. On comprendra plus tard qu'il s'agissait davantage du début d'une conquête.

En cette fin des années 2000, le débat se complique encore avec l'émergence de l'intercommunalité. De ce point de vue, la première couronne parisienne est arriérée: seule Plaine Commune existe sur un périmètre conséquent et avec un projet. Le reste n'est

qu'arrangements entre amis ou mariages de communes pauvres entre elles. Pour Patrick Braouezec, le président communiste de Plaine Commune, l'intercommunalité telle qu'il la pratique est l'avenir du Grand Paris. Il faut la développer dans la première couronne de sorte que la métropole résulte *in fine* d'une fédération de ces agglomérations.

Au demeurant, les faits vont dans ce sens-là. La loi Grand Paris de 2010 prévoit certes que l'État a la main sur l'aménagement autour des gares du futur métro, mais elle permet aux collectivités d'en être partie prenante si elles se groupent pour signer des Contrats de développement territorial. Grand maître d'œuvre de ces contrats, le préfet d'Ile-de-France, Daniel Canepa, met

les bouchées doubles pour susciter et signer ces CDT. Fin 2013, plus d'une vingtaine de CDT sont conclus ou en voie de l'être, dessinant une ébauche de carte de l'intercommunalité.

Ainsi naît peu à peu l'idée d'une métropole dite « fédérée », qui a l'assentiment de la plupart des membres de Paris Métropole. Mais pas tous. Une minorité d'élus, dont Philippe Dallier et Claude Bartolone, veulent une structure beaucoup plus intégratrice que cette « coopérative de coopératives de villes ». De sorte que, lorsque la ministre de la Décentralisation Marylise Lebranchu doit élaborer la partie parisienne de sa future loi sur les métropoles, le syndicat mixte d'élus est incapable de lui fournir une position unifiée. Ils n'ont pas pu se mettre d'accord.

Le « Grand Paris des élus », promis par le chef de l'État, est décidément bien difficile à discerner. Néanmoins, puisqu'il faut bien choisir, la ministre part à la bataille parlementaire avec un « modèle » de métropole fédérée, fondé sur la constitution obligatoire d'intercommunalités conséquentes en première couronne. Et là, coup de tonnerre en première lecture au Sénat, PC et droite votent la suppression du dispositif. Le texte part à l'Assemblée avec un « trou » pour Paris.

Évidemment, l'alliance de circonstance entre les communistes et la droite n'a été organisée par per-

sonne, même si chacun a été conforme à ses principes dans son vote. Mais l'occasion est trop bonne. Les partisans de la métropole intégrée s'engouffrent dans la brèche. Les députés socialistes Alexis Bachelay (Hauts-de-Seine), Pascal Popelin (Seine-Saint-Denis), Jean-Marie Le Guen et Christophe Caresche (Paris) ficellent pour le gouvernement un texte créant une intercommunalité géante de six millions d'habitants, sur le périmètre des quatre départements centraux, soit 124 communes. Dans ce système, les intercommunalités existantes sont dissoutes. Tout à leur audace, Bachelay et ses amis obtiennent en outre que la suppression des départements de la première couronne soit étudiée d'ici 2015. « C'est un putsch parlementaire », ironise Jean-Marie Le Guen. Un putsch que le gouvernement accepte. Le Parlement vote la métropole du Grand Paris dans son modèle le plus autoritaire. Et mieux encore, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, annonce dans la foulée qu'il faudra sans doute supprimer les départements de la première couronne. Les pouvoirs publics écoutaient patiemment Paris Métropole. Maintenant, comme s'ils étaient à bout, ils passent en force.

Réalisme? Envie d'en finir? Derrière cette prise de pouvoirs par quelques députés, plane l'ombre bienveillante de Claude Bartolone. La solution qu'ils ont poussée n'est-elle pas finalement celle qu'il défendait? La métropole du Grand Paris ne sera effective qu'au 1^{er} janvier 2016 mais d'ores et déjà, l'ancien patron de la Seine-Saint-Denis ne cache plus ses ambitions pour la présidence et aujourd'hui, c'est son puzzle qui s'agence.

Durant toutes ces années, on a pu, un moment, comprendre ce que voulait Nicolas Sarkozy avec le Grand Paris, ce bel enjeu de pouvoir. Rien de tel du côté de François Hollande. Jusqu'à présent, c'est Claude Bartolone qui a occupé ce vide.

Et le citoyen, dans tout ça? Oublié. Peut-être à partir de 2020, si une loi électorale ultérieure le permet, voterons-nous pour élire le président de la métropole du Grand Paris. En attendant, comme me l'a dit une source un jour, « le Grand Paris, c'est ce qu'on lègue à l'histoire, si tant est qu'on veuille léguer quelque chose. Ce n'est pas avec ça qu'on gagne les élections ». Dommage.

S. V.

“Et le citoyen, dans tout ça? Oublié. Peut-être à partir de 2020, si une loi électorale ultérieure le permet, voterons-nous pour élire le président de la métropole du Grand Paris. En attendant, comme me l'a dit une source un jour, « le Grand Paris, c'est ce qu'on lègue à l'histoire, si tant est qu'on veuille léguer quelque chose.”