

La construction métropolitaine en Ile-de-France

**Mais qui a tué la Métropole du
Grand Paris ?**

Simon Ronai

5 janvier 2022

Le rapport « Grand Paris histoire, enjeux, projets » présenté en décembre 2021 par l'APUR, l'institut Paris Région et le Forum Métropolitain qui se veut factuel, objectif, et non critique ne permet pas de comprendre comment l'histoire conflictuelle des deux décennies de construction métropolitaine a abouti à l'impasse actuelle unanimement dénoncée mais jamais vraiment expliquée

La métropolisation honteuse où 20 ans pour rien ?

20 ans après la réunion du 5 décembre 2001 à la maison de la RATP à l'initiative du maire de Paris qui avait lancé le processus chaotique de construction métropolitaine, la dissolution du Forum Métropolitain successeur de Paris Métropole le 23 novembre 2021 après la disparition de l'AIGP le 31 décembre 2017 marque la fin (provisoire ?) d'un cycle politique interrompu au milieu du gué entre nécessaire action forte de l'Etat et émiettement communal exacerbé.

Pourtant les constats partagés et le vécu quotidien montrent les fausses alternatives binaires entre :

- les impératifs associés à la réponse volontariste au défi climatique et la transition écologique tels les ZAN ZEN où ZFE,
- l'interdépendance et la complémentarité croissante des territoires fragmentés dans l'espace métropolitain Francilien,
- la tension entre l'intensité des flux qui irriguent et unifient l'espace métropolitain et le besoin de proximité de micro communautés bientôt ramenées au quart d'heure,
- l'explosion des logiques ségrégationnistes d'un marché foncier incontrôlé et nécessairement toujours plus densifié,
- l'accentuation des inégalités sociales économiques et fiscales intra métropolitaines à toutes les échelles en dépit des dispositifs de péréquation,
- les effets contradictoires de la polarisation métropolitaine sur l'attractivité, les ségrégations, et le partage équitable de la richesse économique plus fortement concentrée,
- la force incontournable de la centralité parisienne bénéficiant d'un poids économique et politique incomparable, cependant que Paris n'assume pas une position de leadership si ce n'est pour valider ses choix,
- les attentes et pressions ambiguës de l'Etat qui cherche à renforcer la compétitivité économique de la métropole dans un monde globalisé, mais ne peut concrétiser à lui seul la promesse républicaine d'égalité de tous les territoires du quartier à la commune jusqu'à l'agglomération,

En dépit de la bonne volonté de quelques élus pionniers rassemblés autour de Pierre Mansat, et au prix de quelques ajustements sémantiques (métropole inclusive rayonnante et polycentrique, coopérative de villes..) rien n'a permis de dépasser les logiques de confrontation des maires, des présidents d'EPT de Départements et de la Région. Tous n'ont cessé de privilégier la posture de défense corporatiste et le renforcement de leur strate territoriale afin de préserver leur pouvoir, et parfois leur vision politique légitime du devenir de l'agglomération parisienne.

De ce point de vue, au delà des accords de façade, le refus de penser la place singulière de Paris, hypocritement considéré comme n'importe quelle autre commune, aggrave l'impasse et la méfiance des maires. L'épuisement de l'élan que la municipalité Delanoë avait su impulser jusqu'à la recomposition politique issue des élections municipales de mars 2014 aggrave l'impasse actuelle.

Visant à l'origine le dépassement de l'isolement communal et peut être une relation hiérarchique entre collectivités, ce long cheminement semé d'obstacles systématiquement entretenus par le système politico/institutionnel a paradoxalement abouti au retour en force des communes sanctuarisées et des maires présentés en héros indignés résistants vaillamment aux agressions de l'Etat et suppléant même à ses déficiences durant la pandémie. Alors que tous revendiquent simultanément plus d'égalité et plus d'autonomie, plus et moins d'Etat, que tous expriment le besoin de dialogue, de compromis, de coordination et de décision comment expliquer le retournement aboutissant au triomphe de la proximité, du local, de l'autosuffisance voire de la sécession de certains territoires riches ?

Le triomphe de l'introversion, de la proximité, du repli sur soi, bref de l'anarchie organisée?

Pendant 20 ans en dépit des multiples diagnostics, d'un nombre infini de réunions et de pétitions dans toutes sortes de formats, il n'existe toujours pas une vision partagée du devenir de la Métropole/Région. Depuis décembre 2012 l'incapacité collective de s'entendre alors dans un livre vert sur un modèle de gouvernement n'a pas changée. La guerre entre tous les territoires n'a pas cessé toujours ravivée par la défiance, les rapports de force politiques fluctuants, et la sanctuarisation de la commune quelque soit sa taille, sa population, sa densité, ses ressources, où son orientation politique.

Cette réhabilitation de la figure des maires proches et courageux, spectaculairement réaffirmée au plan national lors du congrès de l'AMF en novembre dernier, a entretenu la posture de tension avec l'Etat en occultant tous les autres points de désaccord entre les diverses collectivités concurrentes s'agissant notamment du partage de la fiscalité locale où la répartition des compétences entre communes et EPT, entre EPT et Départements, entre EPT et MGP, entre MGP et Région...

A chaque étape les élus ont freiné et limité les transferts en direction de la MGP tandis que persiste le décalage entre les discours soucieux d'équilibre, de solidarité, de coopérations, de rationalisation et le réel têtue de la juxtaposition de 131 petites patries souveraines solidement campées sur leur périmètre et leur légitimité démocratique. Ce fragile statu quo cimenté en toutes circonstances par le rassemblement contre l'Etat n'a pas permis de construire les coalitions vertueuses capables d'enrayer, où seulement de réguler les dynamiques métropolitaines qu'elles soient positives, ségrégatives, où inégalitaires.

Présentés comme les piliers de la République, les maires ont systématiquement écarté la question clivante de la gouvernance en se réfugiant derrière une supposée culture de la coopération et du projet. Cet alibi commode n'est pas pertinent sachant que jusqu'en 2016 et la création souvent imposée des EPT, 40 communes de la zone dense restaient isolées. Ajoutons que chacun sait que les 11 EPT fonctionnent à coup d'accommodements raisonnables entre élus.

La seule vraie coopération intercommunale portée historiquement par les grands syndicats techniques est apparue dès la première partie du 20^e siècle, préservant d'autant la liberté des choix d'aménagement et de peuplement des seuls maires à peine contraints par la loi SRU, un semblant de SCOT, et un SDRIF prématurément vieilli.

En contradiction avec les objectifs affichés des lois MAPTAM et NOTRE l'émiettement et la confusion des pouvoirs a prospéré, et la ville à trois vitesses (gentrification, ghettoïsation, périurbanisation) s'est installée. Sous la poussée des maires, la métropole a été volontairement privée de tout pouvoir stratégique, de toutes ressources, de toute possibilité d'opérer une juste péréquation entre territoires riches et pauvres pendant que le retrait politique et l'incompréhension des citoyens se sont aggravés. Il ne s'agit pas de proposer un modèle utopique inatteignable mais de constater que l'opportunité d'imaginer une fabrique urbaine métropolitaine a été volontairement écartée entre nécessaire action forte de l'Etat et émiettement communal exacerbé.

Le fiasco démocratique théorisé sous couvert de regain communaliste ?

Ce que l'on constate dans la Métropole parisienne ne fait que refléter un mouvement plus profond. Aujourd'hui la France compte 34965 communes (dont 25454 de moins de 1000 habitants), pourtant la résolution issue du congrès des maires et présidents d'intercommunalités votée à l'unanimité le 18 novembre 2021 consacre la commune comme cellule de base de la démocratie et clé de voute des institutions au moment où tout le pays est désormais organisé en 1253 intercommunalités et 699 aires d'attraction des villes.

Alors que tous apprennent à travailler autrement, que tous coopèrent au jour le jour avec les Préfets et les services de l'Etat, ils feignent de se croire dans la France rurale de la 3^e république qui avait consacré le pouvoir communal pour mieux ancrer la République laïque dans la vie quotidienne. Alors que la plupart n'en ont pas les moyens, les maires demandent l'inscription de la clause de compétence générale dans la Constitution. Alors que tous revendiquent plus d'égalité, ils n'hésitent pas à la revendiquer le PLU comme une compétence communale (intercommunale par exception). Toujours friands d'autonomie financière ils oublient de dire que l'État est le premier contributeur au budget des collectivités, en moyenne les dotations de l'État et de l'ensemble des organismes publics représentent environ 30 % des ressources globales d'une collectivité, et bien plus pour les communes rurales. En 2019, cette enveloppe redistributive représentait 48,6 milliards d'euros dont 27 milliards d'euros pour la seule DGF.

L'élection de David Lisnard contre Philippe Laurent, qui fut un des premiers artisans de la construction métropolitaine du Grand Paris, a marqué la crispation du bloc communal et le triomphe conservateur du « chacun chez soi » quand la plupart des politiques publiques et la vie quotidienne des métropolitains se déploient à Paris comme dans les 22 Métropoles à l'échelle de vastes régions urbaines travaillées par la double tendance radicale a

- la concentration des emplois privés et de la production de richesses,
- la dispersion simultanée voulue où subie de l'habitat individuel.

Si les maires ont partout regagné du terrain vis à vis de l'opinion publique, le dispositif suis générés de gouvernement de la Métropole du Grand Paris et sa légitimité sont restés faibles. L'obscurité du fonctionnement de cette machinerie institutionnelle qui masque les conflits d'orientation a permis toutes les combinaisons et alliances les plus baroques telle que la seconde réélection du président Ollier en juillet 2021.

La culture du compromis, chemin incontournable de décisions structurantes, s'est muée à l'insu de la société civile et des habitants absents des débats en logiciel d'immobilisme où plus concrètement de nouveau guichet incapable d'endiguer où de corriger l'ampleur des inégalités accumulées ni de répondre aux urgences de la crise climatique et démocratique.

Sans croire aux vertus d'un modèle d'organisation monolithique, on constate que la diversité des modes de scrutin, l'enchevêtrement d'échéances électorales, l'opacité de désignation des exécutifs, les règles injustes concernant la proportionnalité entre population communale et représentants au sein des EPT comme de la MGP, la représentation des territoires plus que celle des populations..., tout contribue à éloigner les citoyens d'un espace public compréhensible, lisible, disposant d'une assemblée politique métropolitaine élue aux compétences et aux orientations claires et aux responsabilités connues et assumées.

Au point où nous en sommes le système est bloqué et on ne peut que constater l'effet ciseau entre le fonctionnement de plus en plus intégré de l'espace métropolitain et la persistance, voire l'aggravation de son éclatement institutionnel accompagnant le double mouvement d'attraction/exclusion au cœur de l'Île de France. Cette paralysie de l'organisation territoriale permettra-t-elle de construire un contre-récit urbain et de répondre aux urgences et à la complexité de la transition écologique sans réforme profonde de l'action publique locale ? On sait qu'en Île de France comme dans d'autres métropoles mondiales la réalité est complexe et sa simplification par le haut difficile, mais combien de temps ces tensions inégalitaires et ces dynamiques contradictoires pourront-elles encore coexister sans prise en main volontariste par un vrai gouvernement métropolitain doté d'un leadership légitime et reconnu, où a défaut par l'Etat comme cela semble engagé à Marseille ?