

*Direction de l'aménagement et du développement territorial  
Service prospective et organisation des territoires*

RAPPORT N° 2009-8 – 2 . 1 . 1

au CONSEIL GÉNÉRAL

Séance du 18/09/2009

### **Avis du Conseil général sur le projet de loi « Grand Paris »**

Conscient que les enjeux auxquels est confronté le Val-de-Marne en matière d'amélioration des déplacements, de réponse à la crise du logement, de développement économique, de progrès humain et social et de préservation de l'environnement trouveront pour l'essentiel des réponses à l'échelle de la métropole parisienne, le Conseil général a choisi de s'inscrire résolument dans la démarche de coopération entre collectivités engagée dans un premier temps sous la forme de la Conférence métropolitaine, et qui a franchi une nouvelle étape au printemps 2009 avec la création du syndicat mixte d'études Paris Métropole.

L'adhésion du Conseil général à la mise en place d'une gouvernance renforcée de l'agglomération résulte d'une réflexion approfondie conduite par notre assemblée, en particulier dans le cadre de la mission d'information et d'évaluation sur « Le Val-de-Marne et la Métropole Paris - Île-de-France », mise en place à l'issue de la séance exceptionnelle du Conseil général du 16 juin 2008 et dont les conclusions ont été présentées lors de la séance du 26 janvier 2009. Cette démarche a d'ailleurs reçu le soutien du président de la République lors de son discours du 29 avril 2009, dans lequel il a insisté sur la nécessaire implication des élus et de la population à l'élaboration du projet pour le Grand Paris, en proposant la tenue d'états généraux du Grand Paris début 2010.

Concernant plus spécifiquement la question des déplacements, l'amélioration des transports collectifs de banlieue à banlieue constitue une nécessité absolue pour permettre un développement durable et harmonieux du Val-de-Marne qui apparaît comme le grand oublié des politiques publiques. Le Conseil général, qui porte cette revendication depuis longtemps, est ainsi à l'origine du projet de métro en rocade Orbival, qui a su fédérer autour de lui l'ensemble des collectivités concernées ainsi que les milieux économiques et sociaux, et qui bénéficie aujourd'hui du soutien de plus de 50 000 habitants.

Cette nouvelle ligne de métro automatique doit connecter l'ensemble des lignes de transport lourd existantes et desservir au mieux les lieux de vie et de travail avec une station tous les 1,5 km environ, permettant de traverser le département en 30 minutes. Le projet Orbival, inscrit au projet de schéma directeur de la région Île-de-France sous la dénomination « Arc Express », a fait l'objet d'études préliminaires sous l'égide du STIF, l'autorité organisatrice des transports publics franciliens, qui ont confirmé son grand intérêt et abouti à l'adoption d'un dossier d'objectifs et de caractéristiques principales par le conseil du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) le 8 juillet dernier, le vote étant acquis à l'unanimité.

Ce dossier présente la rocade dans son ensemble et désigne deux arcs prioritaires, dont l'arc val-de-marnais pour lequel plusieurs corridors sont identifiés.

Par ailleurs les administrateurs du STIF ont émis le vœu lors de cette même séance « *que le débat public sur Arc express soit engagé avant la fin 2009 afin que les travaux puissent commencer le plus rapidement possible* ».

La Commission nationale du débat public, saisie par le STIF de ce projet, a décidé le 2 septembre d'organiser un débat public. Le projet figure par ailleurs dans le Plan de mobilisation pour les transports collectifs franciliens élaboré par la Région et les départements, en lien avec l'État, pour lequel un protocole d'intention est soumis à l'approbation du Conseil général.

Parallèlement à ces démarches, marquées du sceau du respect des procédures réglementaires et du souhait d'une large concertation pour ce projet majeur pour l'avenir du Val-de-Marne, le Président de la République a souhaité engager une réflexion sur l'avenir de l'agglomération parisienne, pilotée par un secrétariat d'État à la région capitale confié à Christian Blanc en mars 2008. Les travaux du secrétaire d'État ont porté principalement sur la constitution d'un réseau de transports collectifs reliant les secteurs stratégiques de développement tels qu'identifiés par l'État.

Considérant que le retard accumulé pendant des décennies en matière de transports collectifs, et qui constitue l'un des principaux handicaps pour le développement de notre territoire et est source à la fois d'inégalités sociales et d'atteintes à l'environnement, est largement dû au désengagement financier de l'État et prenant acte de l'intérêt de ce dernier pour l'avenir de la région capitale, le Conseil général a accepté de contribuer à la réflexion lancée par l'État. Il a ainsi plaidé la cause du projet Orbival-Arc Express, en soulignant l'intérêt de cette infrastructure pour l'amélioration des déplacements mais aussi comme accélérateur de développement urbain dans un territoire au fort potentiel.

Ce travail d'explication a porté ses fruits puisque le plan Transport dévoilé par le président de la République lors de son discours du 29 avril 2009 reprend pour l'essentiel le tracé de la ligne Orbival, à l'exception de son extrémité Est, notamment Val-de-Fontenay, alors que les premières esquisses du réseau de métro élaboré par le secrétaire d'État faisaient l'impasse sur l'amélioration de la desserte de la zone dense. Ce plan comporte également d'autres projets de transport importants pour l'avenir du Val-de-Marne tels que la réalisation d'une gare TGV à Orly ainsi que l'extension de la ligne 14 du métro jusqu'à Orly, ce dont on ne peut que se féliciter.

Alors même que la concertation avec l'État sur la consistance du réseau de métro se poursuivait, afin de définir plus précisément ses caractéristiques (nombre et localisation des stations, type de service, etc.), le Premier ministre vient de saisir, par courrier en date du 28 août, la Région et les départements d'un projet de loi dénommé « Grand Paris », pour lequel il nous est demandé de faire part de nos remarques avant le 25 septembre prochain.

\* \*  
\*

## 1. PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI RELATIF AU GRAND PARIS

En dépit de l'intitulé du projet de loi et de l'ambition affichée dans l'article 1 qui rappelle l'ensemble des défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels est confrontée la métropole parisienne, le texte qui nous est soumis pour avis ne porte en réalité que sur deux aspects : d'une part les modalités de réalisation du réseau de transport public dénommé réseau du Grand Paris, et d'autre part la création de l'établissement public de Paris-Saclay.

### 1.1. Un réseau de transport défini et réalisé par l'État

Partant du principe que le développement du Grand Paris revêt un caractère d'intérêt national, le projet de loi prévoit que la compétence de définition et de réalisation du réseau de transport du Grand Paris incombe à l'État via des décrets en Conseil d'État. Il s'agit-là d'un régime dérogatoire au cadre régissant l'organisation des transports publics franciliens, placés sous la compétence du STIF, établissement public constitué de la Région, de la Ville de Paris et des départements franciliens depuis sa décentralisation en 2006.

Le réseau de transport du Grand Paris est constitué des projets d'infrastructures d'intérêt national affectés au transport public urbain de voyageurs par métro automatique ou par tout autre mode ferroviaire de transport urbain. Ce réseau a pour fonction de relier le cœur de l'agglomération parisienne et les principaux pôles urbains, scientifiques ou technologiques, économiques, culturels ainsi que les aéroports internationaux et les gares TGV. La liste de ces projets est définie par décret en Conseil d'État. Ce sont également des décrets qui définissent les caractéristiques des projets, en particulier leur tracé, l'emplacement des gares, leur emprise, leur niveau de service et leur mode d'exploitation. Aucune concertation spécifique n'est prévue avec le STIF et avec les représentants des collectivités concernées par les projets.

Le titre II du projet de loi, intitulé « Renforcement et efficacité des procédures de concertation », conduit en réalité à une dégradation importante des modalités de participation des collectivités et de la population. Le débat public organisé sur le projet de transport déroge aux règles actuellement en vigueur, qui chargent la Commission nationale du débat public (CNDP), autorité indépendante, de définir les modalités de la concertation avec le public et de veiller au bon déroulement du débat. Le projet de loi prévoit ainsi que le débat public est conduit directement par l'établissement public créé pour la réalisation de l'infrastructure, dans des délais fortement réduits (15 jours laissés au préfet pour contrôler le dossier, 15 jours entre la publication du dossier et l'ouverture du débat, 4 mois de consultation publique, 2 mois pour la publication du bilan de la consultation et la prise de décision sur la mise en œuvre du projet), et sans consultation formelle des collectivités locales, qui peuvent tout au plus demander à intervenir lors des réunions publiques. La CNDP est dessaisie de ses missions et dispose d'un délai de 15 jours pour désigner un simple « observateur ».

Le projet de loi prévoit que le réseau de transport du Grand Paris constitue un projet d'intérêt général, et qu'il s'impose donc à l'ensemble des documents de planification urbaine (schéma directeur de la région Île-de-France, SDRIF ; schémas de cohérence territoriale, SCOT ; schémas de secteur ; plans locaux d'urbanismes, PLU). Les enquêtes publiques portant sur ces projets emportent mise en conformité desdits documents d'urbanisme.

Concernant la maîtrise foncière, le projet de loi prévoit que l'emprise du projet de transport constitue une zone d'aménagement différencié, au même titre que les secteurs autour des gares. Il est établi au sein de ces périmètres un droit de préemption urbain au profit des établissements publics administratifs territorialement compétents, de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) et de l'établissement public créé pour la réalisation de l'infrastructure de transport.

## 1.2. La création d'un nouvel établissement public doté de compétences élargies

Le projet de loi crée un nouvel établissement public industriel et commercial dénommé « Société du Grand Paris » (SGP) dont le rôle sera triple : réaliser le réseau de transport du Grand Paris, mais aussi contribuer à la définition des objectifs de développement urbain autour des gares du projet de transport et enfin conduire les opérations d'aménagement et de construction autour des gares lorsqu'il n'existe pas d'établissement public d'aménagement compétent sur ces territoires.

La SGP sera dirigée par un directoire de trois membres nommés par décret et placés sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Le conseil de surveillance sera composé de représentants de l'État (au moins la moitié des membres), des collectivités territoriales (selon leur contribution au financement de l'établissement public) et de personnalités qualifiées. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par le projet de transport seront regroupés au sein d'un comité qui disposera d'un représentant avec voix consultative au sein du conseil de surveillance.

La SGP pourra créer des filiales ou prendre des participations sans limitation particulière. Elle pourra demander la mise à disposition gratuite de biens de l'État, des collectivités territoriales et EPCI et de sociétés publiques s'ils s'avèrent nécessaires à l'exercice de ses missions. Elle disposera d'un domaine privé constitué notamment des espaces commerciaux, d'activités et parkings situés dans et à proximité des gares.

La SGP sera chargée de la maîtrise d'ouvrage de l'infrastructure du réseau de transport du Grand Paris, en lien avec la RATP et Réseau ferré de France (RFF), et de la fourniture des matériels roulants. Elle pourra déroger aux obligations de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique pour la réalisation du projet de transport.

La RATP est désignée gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métro et de RER qu'elle exploite, ainsi que du réseau de transport du Grand Paris objet de la loi. Elle assure à ce titre l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure et est rémunérée par le STIF pour cela.

Les ouvrages réalisés par la SGP sont remis au STIF qui est chargé de désigner les exploitants des lignes.

La SGP pourra acquérir, au besoin par voie de préemption ou d'expropriation, les biens nécessaires à la réalisation du réseau de transport. En cas de conflit avec les autres droits de préemption (notamment ceux des communes), celui de la Société du Grand Paris l'emportera.

## 1.3. De nouveaux outils de planification urbaine au service de l'État

Après avoir rappelé la hiérarchie des normes en matière de droit de l'urbanisme (*SDRIF ; schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau, SDAGE ; charte des parcs naturels ; SCOT ; schémas de secteur ; PLU*), le projet de loi met en place, spécifiquement pour l'Île-de-France, des contrats de développement urbain conclus entre l'État, les EPCI ou les communes. Ces contrats fixeront les objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de logement, d'activité économique et d'équipements publics à créer. La SGP est associée à leur élaboration et veille à leur cohérence. Les communes et EPCI peuvent déroger aux dispositions de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique pour la mise en œuvre des contrats de développement urbain, notamment en attribuant des contrats portant à la fois sur la conception des projets d'aménagement, l'élaboration de propositions de révision simplifiée du document d'urbanisme ainsi que la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement.

L'État définit, au sein des territoires couverts par des contrats de développement urbain et du périmètre du futur établissement public de Paris-Saclay, des projets territoriaux stratégiques. Un décret en Conseil d'État détermine, après avis avec les collectivités, le périmètre et les orientations générales de développement et d'aménagement (urbanisme, logement, transports,

développement des communications numériques, développement économique et culturel, espaces publics, commerce, amélioration des performances énergétiques et réduction des gaz à effet de serre, continuités écologiques, préservation des espaces naturels, sites et paysages,...) du projet de territoire stratégique. Le décret emporte modification de tous les documents d'urbanisme existants, depuis le SDRIF jusqu'aux PLU.

#### **1.4. La création d'un pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay**

Le projet de Loi crée un établissement industriel et commercial spécifique nommé « Établissement public de Paris-Saclay » (EPPS). Son rôle consistera à créer les conditions d'implantation d'activités d'enseignement, de recherche et d'innovation, à contribuer à la valorisation industrielle du plateau. Il disposera également de la compétence d'aménagement pour mener sa mission.

Il sera administré par un conseil d'administration composé de quatre collèges (État, collectivités territoriales, personnalités issues des domaines universitaire et de la recherche, personnalités issues du monde de l'entreprise)

Il sera créé un Syndicat mixte de transports entre l'EPPS (majoritaire) et les communes pour l'élaboration d'un plan de transport qui s'imposera au plan transport du Syndicat des transports d'Île-de-France.

## **2. ANALYSE DU PROJET DE LOI**

Lors de son discours du 29 avril 2009, le président de la République déclarait :

« Le Grand Paris, c'est l'État qui prend ses responsabilités, c'est l'État qui se donne les moyens juridiques d'agir, mais c'est aussi l'État qui associe, qui ne décide pas seul, c'est l'État qui donne l'impulsion nécessaire mais qui n'impose pas d'en haut un projet qui ne peut réussir que s'il est partagé par tous ».

Or les dispositions du projet de loi attestent que ses objectifs sont autres: loin de garantir ce qui fait l'efficacité des projets d'infrastructure, ses dispositions portent la marque d'un retour à l'étatisme autoritaire, de l'effacement de la place des habitants et de leurs élus dans les processus d'élaboration et de décision, de la négation des partenariats et des modes de construction des projets d'aménagement équilibrés et durables.

### **2.1. Pas de garantie sur l'efficacité des outils proposés pour la réalisation des projets d'infrastructure**

Notre collectivité qui a montré son dynamisme et sa détermination dans l'élaboration partagée, et le portage partenarial de projets d'infrastructures de transport utiles aux habitants et structurants pour le développement territorial, ne peut que se réjouir de la volonté affirmée de l'État de s'impliquer enfin dans la réalisation d'un réseau majeur pour la métropole parisienne.

Mais les principes, le financement et les attributions de la Société du Grand Paris interrogent pour le moins sur la réponse qui sera apportée aux objectifs de rapidité et d'efficacité qui sont affichés.

Tout d'abord, à l'heure où d'aucuns fustigent le nombre des échelons institutionnels, pourquoi faudrait-il créer encore une nouvelle structure dont les compétences seraient retirées à celles qui existent déjà – collectivités territoriales et STIF – sinon pour assurer la toute puissance de l'État ?

L'expérience montre que la mainmise de l'État n'a jamais constitué en soi une garantie de rapidité. Le seul exemple — mais il y en a bien d'autres — dans notre département du rythme de réalisation du transport en site propre de la RD 5 (ex-RN 305) qu'il revient aujourd'hui aux collectivités d'achever (le besoin actuel de transformation en mode tramway étant maintenant posé), alors que son schéma de principe date de 1977, à une période où pour de longues décennies encore l'État assurait la maîtrise de l'infrastructure à travers le Syndicat des transports parisiens et de la gestion de son domaine routier, est éloquent...

Ce qui a manqué à ce projet comme à tout le réseau de transports en commun, ce sont les financements de l'État qui s'en est progressivement désengagé, reportant de plans en contrats de plan leur réalisation. Ce n'est donc pas le pouvoir qui lui a manqué, et la création d'une nouvelle structure étatique n'apparaît aucunement nécessaire.

Ce qui le serait en revanche, c'est l'assurance que les ressources financières seront bien rassemblées pour réaliser les projets dès leur élaboration achevée. Or le projet de loi reste à cet égard très imprécis, et renvoie à des généralités les ressources du futur établissement public et le financement des infrastructures.

Par ailleurs la mise en œuvre de la nouvelle structure — dont la loi la concernant appellerait de nombreux décrets d'application, des arbitrages, des délais de mise en place et d'organisation des compétences... — risque de générer davantage de retards au lieu d'une amélioration des délais. La Commission nationale du débat public vient de décider de lancer la concertation sur le projet Arc Express présenté par le STIF, par conséquent, rien ne s'oppose, dès lors que les prérogatives afférentes à l'intérêt national du projet lui seraient données, à l'accélération de cette opération.

Enfin, sur le fond, même si le texte esquisse seulement à travers son article 2 le contenu des projets, il convient de rappeler avec force que le réseau de transport dit du « Grand Paris » doit avoir pour fonctions de relier certes des pôles d'emploi et des grands équipements, mais aussi et avant tout de desservir les territoires pour leurs habitants. On touche là à la conception de l'infrastructure du métro en rocade, au nombre et au positionnement de ses stations, mais aussi au maillage de l'ensemble du réseau de transport tous modes confondus dans lequel s'inscrit le réseau du Grand Paris. L'élaboration ne saurait donc se faire en dehors du STIF et des collectivités qui le composent, au premier rang desquelles la Région et les départements, aujourd'hui ignorés jusque dans la composition du comité représenté au conseil de surveillance...

## **2.2. Une remise en cause de la décentralisation et des droits démocratiques des populations**

Le cœur du projet de loi se situe dans le fait que sous couvert d'accélération de la réalisation des projets lourds d'infrastructure c'est le retour à un étatsisme autoritaire en matière d'aménagement du territoire de la région capitale qu'il organise.

Au-delà des références formelles aux collectivités locales figurant ça et là, l'orientation du texte consiste à remettre entre les mains de l'État et aux organismes nouveaux (SGP et Établissement public de Paris-Saclay) qu'il contrôle, la responsabilité de la définition et de la mise en place, tant de l'infrastructure de transports que des aménagements stratégiques de la métropole. La plupart des articles éliminent toute possibilité pour les collectivités territoriales de faire valoir leur désaccords, divergences ou oppositions.

Ce projet de loi est en contradiction totale avec le processus de décentralisation, instauré à partir de 1982 et confirmé depuis, notamment en Île-de-France. De ces évolutions fondamentales, se sont développés les partenariats entre les collectivités territoriales, avec l'État lui-même mais aussi les acteurs économiques et sociaux sur des projets partagés, tendant progressivement à davantage inscrire les choix d'aménagement dans une recherche d'équilibre du territoire.

La mise en place unilatérale du dispositif projeté du Grand Paris, représente ainsi un double retour en arrière :

Il remet en place une tutelle étroite de l'État sur la région capitale alors même que le vieux système dérogatoire a été progressivement effacé durant les trente dernières années.

Il réinstalle le régime des *grandes opérations nationales* (villes nouvelles, zones à urbaniser en priorité...) dont l'expérience a montré les problèmes innombrables qu'elles généraient du point de vue des impacts souvent négatifs sur les territoires, d'une urbanisation inhumaine renforçant les inégalités sociales et territoriales.

Or le principe selon lequel l'infrastructure et ses développements urbains sont d'« intérêt national » n'implique pas automatiquement une réduction des pouvoirs locaux. Selon l'article 72 de la Constitution « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». La Constitution reconnaît ainsi le principe de subsidiarité, qui privilégie l'échelon le plus proche du terrain. Il n'y avait aucune obligation de conférer à l'État, en dérogeant à la législation actuelle, l'essentiel des pouvoirs en matière d'aménagement. C'est un choix politique dicté par une volonté de prendre le contre pied de la décentralisation.

Ce faisant, le projet ne porte pas seulement atteinte aux compétences des collectivités et à la reconnaissance de la place des élus locaux ; il menace directement les droits des habitants et s'inscrit à contre-courant des principes de la démocratie participative.

La possibilité, pour les citoyens, de prendre part au débat concernant les grands projets s'est progressivement étendue au cours de ces dernières décennies. Le principe retenu est que, plus le projet est susceptible d'entraîner des impacts (environnement, économie, vie sociale, organisation urbaine) plus les possibilités d'intervention citoyenne doivent être élargies. Au-delà de la seule enquête publique, des dispositifs de concertation et de débat public, assurant à la fois l'information et organisant des débats, des compte-rendus et des synthèses, ont été mis en place localement. Au plan national, un organisme autonome, la Commission nationale du débat public, est chargé de préparer et d'organiser cette concertation selon ces principes. Au plan local, le Conseil général a souhaité, par sa *charte de la participation* adoptée en décembre 2008, ériger en règle absolue l'information et la participation de l'ensemble des publics à la conduite des politiques départementales.

Le projet de loi Grand Paris remet en cause cette évolution. Il prévoit que la totalité des actes liés à la création de l'infrastructure et aux aménagements urbains soient soumis à des règles dérogatoires.

L'idée en soi légitime selon laquelle il faut, pour être efficace, aller vite et éviter les blocages est ainsi le prétexte à la négation de l'intervention des citoyens et de leurs élus, tout particulièrement dans les phases d'élaboration de projets.

Ce choix est inacceptable à l'égard tant du principe de respect de la démocratie, que de la qualité qu'apportent aux grands projets par nature complexes, les démarches partenariales et l'écoute des citoyens.

L'histoire a montré combien le recours aux procédés unilatéraux et technocratiques a pu être porteur de nuisances et de fractures sociales et territoriales. Le Val de Marne en subit encore les conséquences dans une grande partie de son territoire, malgré les efforts persévérants de réparation que mènent ses collectivités.

### 2.3. Une ignorance des fondements du développement urbain

L'idée sous-tendue par l'ensemble du projet est qu'une infrastructure lourde de transports d'échelle métropolitaine, générerait spontanément du développement urbain de qualité. C'est une conception partielle et insuffisante.

Car s'il est vrai que les exemples ne manquent pas d'une dynamique de développement accompagnant la création d'infrastructures, l'analyse montre que de manière générale, leur cohérence est générée par l'élaboration préalable de véritables stratégies locales recherchant les mixités urbaines et sociales, et les équilibres territoriaux.

Le développement urbain obéit en effet à d'autres lois que celle des seuls déplacements. D'autres facteurs interviennent dont notamment l'intensité urbaine, foisonnement de productions, de services, d'échanges favorisés par la multiplicité des interactions, génératrice de valorisations et donc de développement.

Le développement urbain ne peut se faire, de façon durable que dans la recherche des équilibres, entre les populations, entre les territoires, entre les activités. Si le déplacement peut contribuer efficacement, il ne saurait suffire. Dans certains cas, la réalisation d'infrastructures majeures peut d'ailleurs même provoquer des déséquilibres locaux, notre département le sait.

Certes, le projet envisagé de type métro est appelé à s'intégrer plus facilement aux dynamiques urbaines. Toutefois la dimension globalement unilatérale du projet confère à l'État et à la SGP les moyens de définition et de réalisation à la fois de l'infrastructure et de noyaux urbains autour des gares. Elle peut donc faire craindre que la puissante logique opérationnelle mise en place, associée à la recherche des plus values foncières et immobilières, soient sources d'inégalités et de déséquilibres, rejetant une nouvelle fois à la périphérie les populations modestes et les activités économiques les moins rentables. Le projet comporte donc un risque réel de ségrégation accrue et de développement à plusieurs vitesses alors même que le but d'une infrastructure nouvelle telle qu'un métro traversant l'ensemble du département doit être de générer un effet d'entraînement bénéficiant à l'ensemble du territoire.

Ce risque est d'autant plus réel que la logique opérationnelle serait libérée de la contrainte de subordination et même de celle de la compatibilité avec les documents d'urbanisme.

Or le projet de loi, hormis des principes très généraux, ne définit pas le contenu du projet métropolitain. Il relève clairement d'une démarche rapide et pragmatique qui laisse de côté les fondamentaux ; rendant plus problématique encore la minoration des documents de planification, longuement élaborés, fruits des nombreuses concertations, fondés sur les réalités et recherchant les équilibres à différentes échelles.

Le problème est fondamental pour ce qui concerne le schéma directeur de la Région Île-de-France, dont la place est reléguée derrière les décrets liés à l'infrastructure et à l'aménagement urbain, alors même que leurs enjeux sont véritablement métropolitains.

De la même façon les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) peuvent être outrepassés par un projet qui, concernant une partie majeure de leur territoire, peut modifier leur économie sans veiller aux impacts ni contreparties sur les autres secteurs. De plus, le projet de loi ouvre, par son imprécision, la voie à des dérives possibles comme l'illustre l'absence de limitation dans l'espace et dans le temps des périmètres autour des gares qui pourront faire l'objet de zones d'aménagement différé avec droit de préemption confié à la Société du Grand Paris.

Le projet semble aussi faire peu de cas des documents stratégiques élaborés dans le cadre des établissements publics d'aménagement (EPA). Qu'en sera t-il ainsi du projet stratégique directeur adopté au printemps dernier par le conseil d'administration de l'EPA Orly-Rungis-Seine amont composé de l'ensemble des partenaires, État inclus, où il est vrai les élus sont majoritaires en nombre ?... Les EPA apparaissent, dans le projet de loi, plus comme des

réalisateurs que des contributeurs à la stratégie ; et le projet ne dit d'ailleurs pas si les opérations d'intérêt national préexistantes feraient nécessairement et intégralement partie des territoires stratégiques.

Enfin, la démarche gouvernementale ignore aussi le temps, les conditions et les processus nécessaires à la maturation des projets urbains durables, tels que définis, en particulier, dans les Agendas 21.

### **3. DES PROPOSITIONS DU VAL-DE-MARNE POUR CONCILIER EFFICACITÉ, RAPIDITÉ ET RESPECT DES DROITS DES HABITANTS ET DES TERRITOIRES**

L'enjeu auquel la région capitale est aujourd'hui confrontée n'est pas de réinventer un modèle d'aménagement dans lequel l'État aurait besoin de reprendre la main face à l'inconséquence de collectivités locales qui n'auraient pas assumé leur rôle. Les collectivités, dans l'exercice de leurs prérogatives, ne pêchent pas par manque de vision stratégique. Elles ont besoin de renforcer leur vision collective pour répondre aux défis métropolitains, et de bénéficier de davantage de moyens juridiques et financiers pour mettre en œuvre ces réponses collectives.

Il s'agit donc :

- de créer un ou des lieux de mutualisation qui permettront de mieux articuler les actions de chaque échelle de territoire pour faire face aux enjeux métropolitains, en particulier face à la situation d'urgence en matière de déplacements et de logement ; Cela suppose de conforter certains moyens coercitifs ;
- de renforcer les outils existants et les collectivités locales afin de leur donner les moyens d'atteindre les ambitions fixées.

**3.1. Les propositions que je vous propose d'adopter reposent sur des principes forts énoncés dans la déclaration de principe du Bureau de Paris Métropole le 8 septembre 2009, que nous partageons entièrement et qui devront, quoi qu'il arrive, guider l'ensemble des décisions :**

Dès sa création, le 10 juin 2009, Paris Métropole a marqué son attachement à la mise en oeuvre d'un projet novateur pour la région capitale, « expression d'un dialogue pluraliste entre les communes, les intercommunalités, les départements et la Région, sur le devenir de la métropole ». Les élus de « Paris Métropole » se réjouissent donc de l'attention de l'État pour l'avenir de la région capitale. Cette préoccupation de l'État n'implique pas la création d'un « état d'exception ». Elle ne justifie pas une mise entre parenthèses de la décentralisation en Ile de France, qui nous a permis de construire les outils et les projets au service des nos concitoyens. Les collectivités franciliennes sont, et doivent rester, des acteurs déterminants du projet collectif, comme l'a souligné le président de la République lui-même lorsqu'il a déclaré :

« Le Grand Paris, [...] c'est l'État qui donne l'impulsion nécessaire mais qui n'impose pas d'en haut un projet qui ne peut réussir que s'il est partagé par tous. »  
Discours de Chaillot du 29 avril 2009

*Parce que nous sommes les porteurs des attentes et des exigences de nos concitoyens, parce que nous connaissons les territoires pour lesquels la loi et la population nous ont donné compétence et légitimité, nous ne pouvons envisager qu'une loi portant sur notre métropole ne respecte pas les principes suivants :*

- **co-pilotage nécessaire avec les élus** représentants de l'ensemble du territoire de la zone dense et de la grande couronne. S'agissant des opérations d'aménagement, une co-décision est également l'instrument de la réussite ;
- **participation des citoyens**. Elle ne peut être la variable d'ajustement pour tenter de gagner quelques semaines dans la réalisation d'un projet à vingt ans. A défaut, ce projet reproduirait les travers de l'aménagement bureaucratique décidé loin du citoyen, dont nous payons encore les conséquences néfastes, notamment en matière de solidarité ;

— **priorité au transport favorisant l'essor des territoires franciliens délaissés**, et non les maintenir comme simple lieu de passage. Pour cette raison nous exigeons que l'État s'engage à ce que la construction du métro automatique en rocade relie non seulement les grandes plates-formes aéroportuaires aux zones d'activités économiques, mais aussi les zones d'habitations, aujourd'hui cloisonnées entre elles ;

— **réalisation sans délai des projets prêts à être engagés**. Dans le plan de mobilisation, les élus franciliens se sont mis d'accord sur les priorités : désaturer la ligne 13, améliorer les conditions de transports dans les RER, prolonger la ligne E, la ligne 11 et le tramway T1, créer un métro en rocade, et mise en œuvre effective de tous les projets inscrits au CPER. Ils ont déjà annoncé une participation de 12 milliards d'euros qui doit être complétée par des moyens de l'État. Les besoins sont connus, les outils existent: STIF, EPF.

Nous demandons à l'État de confirmer le principe de son engagement financier et d'en chiffrer les apports. Enfin, les élus de Paris Métropole rappellent solennellement qu'un établissement public ne saurait valoir représentation politique de la métropole parisienne. Autrement dit, une société du Grand Paris devrait rester un outil non pérenne mis à la disposition de l'État et des collectivités locales selon un principe strictement égalitaire - ce qui n'est pas le cas dans le projet soumis aux élus. Le plan de transport doit être un élément d'amélioration de la gouvernance de la métropole parisienne et non un prétexte pour écarter les autorités locales légitimes.

**Voilà pourquoi, le syndicat Paris Métropole, instance de représentation politique de l'agglomération parisienne, se propose de constituer le cœur de l'Agora, que le président de la République a appelé de ses vœux dans son discours du 29 avril 2009.**

**Nous invitons à nouveau tous les élus locaux, quelles que soient leurs couleurs politiques, à nous rejoindre pour que, dans le strict respect des convictions de chacun, Paris Métropole pèse directement dans les négociations qui s'ouvrent avec l'État, dont il doit être le premier des interlocuteurs.**

**C'est pour cela que nous poursuivons le débat avec le Gouvernement, et que le Bureau de Paris Métropole va rencontrer M. Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du Développement de la région capitale.**

**3.2. S'appuyant sur ces grands principes et s'agissant de l'échelle départementale, je vous propose :**

**3.2.1. De concilier rapidité de mise en œuvre des projets métropolitains et amélioration de la vie quotidienne des populations.**

- Le projet métropolitain doit prendre en considération l'ensemble des aspects indispensables à un projet de territoire ambitieux : logement, emploi, services publics de proximité, développement économique, cadre de vie, environnement, éducation, culture,...
- La future loi doit permettre de mieux coordonner les procédures existantes de consultation démocratique, soit le débat public et les enquêtes, afin d'accélérer les délais de réalisation des infrastructures de transport collectif respectueux de l'environnement.
- Elle doit définir les infrastructures majeures que l'État souhaite voir réaliser de façon complémentaire au plan de mobilisation proposé par les collectivités, et fixer à un haut niveau la contribution de l'État à ce programme d'investissements afin de garantir sa mise en œuvre dans des délais rapides.
- Elle doit donner les moyens aux collectivités et au STIF d'assumer dans de bonnes conditions leurs contributions, en leur accordant la maîtrise des taux et de l'assiette des outils fiscaux nécessaires (déplafonnement du versement transport, transfert du FARIF aux collectivités avec

la maîtrise de ses taux et élargissement de son assiette aux surfaces de stationnement des entreprises et des centres commerciaux), dépenalisation du stationnement.

- Elle doit affirmer le principe que le programme d'investissements dans de nouvelles infrastructures collectives doit prévoir l'irrigation des territoires et la desserte de toutes les populations avec par exemple des stations distantes entre elles d'environ 1500 m pour le projet de rocade métro automatique Arc Express (soit 13 à 15 stations pour Orbival).
- Elle doit inclure un engagement de l'État à un niveau budgétaire conséquent afin de mettre en œuvre un programme ambitieux d'itinéraires cyclables à l'échelle de l'Île-de-France ainsi que la réalisation d'infrastructures routières permettant de mailler le territoire, comme les traversées de Seine en Val-de-Marne.

### ***3.2.2. Pour cela, pas besoin de Société du Grand Paris, mais nécessité de conforter le STIF et les procédures contractuelles.***

- Les structures nécessaires à la gestion des transports franciliens et à la création de nouvelles infrastructures existent et ont démontré leur efficacité, en particulier depuis la décentralisation du STIF. L'État doit consolider ses structures et jouer tout son rôle en particulier dans le cadre des politiques contractuelles (contrat de plan, futur plan de mobilisation), afin d'augmenter les niveaux d'investissements.
- Les prérogatives du STIF ne doivent pas être rognées, mais au contraire étendues à l'ensemble des modes de déplacement structurants afin de mieux coordonner l'articulation des différents réseaux, qui fonctionnent en système. L'idée d'aller vers un « SDIF », syndicat des déplacements d'Île-de-France, intégrant réseau routier, circulations douces, logistique et transport de marchandises, transport fluvial et ferroviaire, pourrait en être l'articulation concrète.

### ***3.2.3. Renforcer les outils existants en poursuivant le processus de décentralisation, le seul à même de garantir les conditions d'un aménagement urbain harmonieux et inclusif***

- Instaurer un véritable travail partenarial entre l'État et le syndicat Paris Métropole, dans une relation privilégiant une gouvernance de projet partagé plutôt que les décisions par décret.
- Définir à travers ce rôle partenarial les grands objectifs, à décliner du SDRIF, en matière d'habitat, de développement économique, d'accessibilité des territoires, ou encore de densité, ainsi que les grands équilibres financiers.
- Parmi ces objectifs figurera au premier plan la question du logement. Pour faire face à la carence criante de logements, il faut aboutir à la réalisation d'un plan métropolitain de l'habitat, adapté aux ambitions de développement de ce territoire et pertinent dans le cadre de la crise du logement. Ce plan, contractualisé avec les communes, intégrera des données qualitatives et quantitatives, localisées sur une carte à une échelle suffisamment fine pour territorialiser des objectifs par commune. Élaboré dans la concertation entre collectivités territoriales, il planifiera dans le temps et l'espace la production de logements en s'inscrivant dans le respect de la loi SRU et dans les objectifs définis au SDRIF. Il visera donc à la fois l'augmentation massive de la production de logements pour répondre à l'objectif de 60 000 ou 70 000 logements nouveaux par an (en particulier PLAI et PLUS plutôt que PLS pour mieux répondre aux besoins des populations et lutter contre leur relégation vers la périphérie ou vers des poches de pauvreté), mais aussi une meilleure répartition de la diversité des types de logements sur les territoires (entre logement privé et logement social). Ce plan comprendra aussi les engagements financiers des décideurs publics pour y parvenir (apports de l'État, des OPAC, de la Caisse des dépôts et consignations, etc.).

- Outre les déplacements (voir 3.1 et 3.2), ces objectifs reprendront également, en application du SDRIF, la nécessité de rééquilibrage du développement économique et de la création de richesses sur le territoire métropolitain, dans un processus favorisant la diversité du tissu économique plutôt que la spécialisation des territoires.
- Utiliser l'Établissement public foncier régional (EPFIF) pour une action foncière de grande envergure, en le dotant des moyens nécessaires.
- Conforter les collectivités territoriales dans leurs prérogatives en maintenant les règles de compatibilité entre les documents d'urbanisme et leur opposabilité.
- Dans le Val-de-Marne, conforter les outils contribuant à générer du développement urbain, comme les SEM d'aménagement, qui ont favorisé l'implantation de sièges sociaux tels Danone, Leclerc, la FNAC, LCL, etc., sur le territoire départemental sans avoir besoin de tous ces moyens d'exception.

#### **3.2.4. Résoudre la question des moyens**

- Augmenter considérablement les moyens budgétaires consacrés par l'État aux infrastructures de transport dans le cadre des procédures contractuelles.
- Procéder au déplafonnement des taux du versement transport, actuellement plafonnés par la loi, pour permettre au STIF d'avoir la pleine maîtrise de cette ressource, comme c'est déjà le cas pour les recettes tarifaires.
- Transférer le FARIF ainsi que la maîtrise de ses taux (Fonds d'aménagement de la région Île-de-France) de l'État aux collectivités, en élargissant son assiette aux surfaces de stationnement des entreprises et des centres commerciaux.
- Figurer les valeurs foncières selon un système de fixation de références en amont des décisions publiques : le foncier étant un facteur clé de réussite, il est impératif de doter les outils fonciers de moyens juridiques puissants et rapides et de mettre en place des moyens anti-spéculatifs. L'évaluation du prix de référence pourrait être basée sur la moyenne des valeurs constatées dans un périmètre proche pour des biens de consistance comparable, comme le prévoit le code des impôts en matière de préemption, puis subir une réactualisation au moment de la revente pour tenir compte de l'érosion monétaire
- Mettre en place une contribution des constructeurs sur les plus-values et sur la valorisation immobilière.
- Instaurer une contribution exceptionnelle assise sur la spéculation financière.
- Réformer la fiscalité locale pour élargir les capacités d'action des collectivités.

Les premiers éléments connus du rapport pour le financement du Grand Paris du député Gilles Carrez constituent en cela un point de départ à la discussion.

#### **3.2.5. Passer à une nouvelle étape dans le processus de construction démocratique pour un aménagement accepté, partagé et partenarial.**

- Adopter le principe de co-élaboration de l'ensemble des décisions avec les populations et les acteurs socio-économiques, dans un esprit de démocratie participative, en considérant que la mise en œuvre d'un projet élaboré unilatéralement est systématiquement vouée à l'échec. Cette co-élaboration se fera à l'échelle métropolitaine ou régionale pour les débats d'orientation, à l'échelle du territoire pour les projets plus localisés.

- S'appuyer pour cela sur le conseil consultatif créé par le syndicat Paris Métropole, à l'image de celui mis en place sur le territoire Orly-Rungis-Seine amont dans le cadre de l'opération d'intérêt national ou de la gouvernance mise en place sur le Pôle d'Orly (la conférence de développement durable regroupant l'ensemble des acteurs du pôle). L'expérience val-de-marnaise montre que la participation du plus grand nombre à toutes les phases importantes de l'élaboration d'un projet sont un facteur d'appropriation et d'enrichissement qui favorisent la réussite du projet. C'est cette concertation qui assure la durabilité d'un projet en mettant à jour un maximum de contraintes actuelles ou futures. Cette démarche a été formalisée au sein de notre charte de la démocratie participative.
- Mettre en place un dispositif d'appel à projets et de participation spécifique à l'image de la méthode des « *IBA* » ou des « *Regionale* » allemandes, sur laquelle travaille actuellement le syndicat Paris Métropole, qui a le mérite d'encourager la participation des forces vives du territoire. [*IBA : Internationale Bauausstellung, exposition internationale d'architecture et d'urbanisme.*]
- S'appuyer également sur le travail mené par les dix équipes d'architectes dans le cadre du concours « Le Grand Pari de l'agglomération francilienne » en se projetant résolument dans les objectifs de l'après-Kyoto.
- Soumettre le projet de loi pour le Grand Paris pour avis conforme aux assemblées élues dont le territoire est concerné.
- Organiser un grand débat public associant largement la population, les acteurs socio-économiques, les associations, les partenaires institutionnels et les élus locaux.  
Je vous prie de bien vouloir délibérer.

Le Président du Conseil général,

