

Alexandre Faure, doctorant à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, (GGH-Terres, UMR 8558)

S14 - Les moteurs du développement territorial. Gouvernance, productions, usages des sols

Le discours de densification en Ile-de-France au cœur du conflit sur le mode de gouvernement et de développement métropolitain.

Résumé : Ce papier a pour objectif de montrer l'importance d'une analyse cognitive des politiques publiques afin de prévoir, anticiper et comprendre les orientations du développement territorial. Cela nécessite de conjuguer une analyse des documents d'aménagement, des discours politiques et des référentiels qui les sous-tendent, pour démontrer le lien étroit que les politiques font entre mode de gouvernement et développement territorial. Nous nous focaliserons sur le débat concernant la densification de la région parisienne au travers des Documents d'Urbanismes ayant marqué l'action publique francilienne depuis les années 1960. Nous mettrons en lien cette approche historique avec une analyse des discours autour de la création du Grand Paris durant les années 2000.

Introduction

Dans le cadre du Grand Paris, Nicolas Sarkozy a réitéré sa volonté de densifier le territoire francilien autour de grands axes de transports lourds, tout en laissant la capacité aux communes et Conseils Généraux (CG) de choisir leurs modalités de développement. Face à lui, le Conseil Régional d’Ile-de-France (CR), par le biais du Schéma Directeur (SDRIF) qu’il élabore, veut favoriser la densification des zones déjà bâties pour limiter l’empreinte écologique des franciliens. Pour cela, il propose d’augmenter la desserte en transport en commun de la première couronne par différents aménagements en rocade autour de la capitale.

Tout comme dans le Plan d’Aménagement et D’Organisation de la Région Ile-de-France de 1960 (PADOG), la volonté de limiter l’étalement urbain correspond parallèlement à une volonté de polycentrisme, pour éviter que la région devienne entièrement une zone au service de son centre et notamment un ensemble de cités dortoirs. Pour autant, la philosophie générale a changé. Alors que dans le plan de 1960, l’objectif est de limiter le développement de Paris par rapport aux territoires alentours, la politique de densification par les transports vise aujourd’hui à redonner un élan de croissance économique à la région parisienne¹. Le CR et le Président de la République voient dans cette croissance le moteur national qui relancera la France

1 Davezies Laurent, « Le Grand paris, le joker de l’économie française », dans la *Revue de l’OFCE*, n°143, pp. 75-116, 7/2015.

et la maintiendra dans la compétition internationale. Pour organiser le développement territorial, le projet du Grand Paris (GP) propose le déploiement de sept clusters autour de Paris, en première et en seconde couronne. Ces clusters sont pensés pour canaliser les axes de développement et désengorger Paris.

Cette communication propose de mettre en parallèle la politique des villes nouvelles inaugurée dans le PADOG de 60 et confirmée dans le SDAU de 1965 et la politique des clusters voulue par le Président de la République dans le projet du Grand Paris qui connaît un échec relatif face au nouveau mode de gouvernement de la région caractérisé par l'émergence d'une gouvernance territoriale différenciée (au sens Weberien du terme)². Nous souhaitons mettre en lumière la corrélation entre les programmes d'éclatement du centre et ceux de développement successifs de réseaux de transports métropolitain tel que le fut le RER et aujourd'hui le Grand Paris Express.

Par une analyse des Documents d'Urbanisme et des discours qui y affèrent, nous mettrons en avant l'importance de la représentation de la ville et de son idéal pour comprendre l'opposition à la densification qui fait jour depuis le milieu des années

2 Marcou Gérard, *La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ?*, Annales des collectivités territoriales, volume 26, pp. 5-18, 2006.

2000. Alors que la majorité socialiste, écologiste et communiste au Conseil Régional propose un projet de Schéma Directeur favorisant la densification du cœur de l'agglomération, les édiles, notamment les édiles de droite, fustigent la construction de tours et de nouveaux immeubles de logement sociaux, arguant que l'émancipation individuelle passe par l'obtention d'un espace privatif et par l'accès à un jardin personnel. A cette réponse, un ensemble d'arguments écologiques, sans réponse sociale et sociétale, confronterait un impératif environnemental à une vision idéalisée de la ville anglo-saxonne. Paradoxalement, le débat ne se porte pas sur les idéologies sous-jacentes à ces visions, mais sur la gouvernance de la région métropolitaine parisienne, opposant partisans de l'autonomie des Collectivités Territoriales et partisans d'une hiérarchisation des compétences et de l'autorité publique. Dans cette opposition, l'occupation des sols est centrale. La périurbanisation propose une extension des zones construites dans un objectif d'émancipation en ajoutant des clusters qui eux aussi accentuent les zones bâties pour favoriser le développement économique. Ces deux dynamiques sont battues en brèche par les tenants de la ville post-Kyoto.

Parallèlement, nous reviendrons sur le référentiel donnant aux infrastructures de transport la capacité de provoquer un développement par une embellie de la croissance économique. Ce référentiel, associé à celui qui voudrait que l'investissement dans l'enseignement supérieur et sa réorganisation territoriale par la

construction de clusters, est le socle de la politique du GP lancée par le Président de la République. Nous montrerons que l'influence des représentations et des référentiels de politique publique jouent un rôle essentiel dans le développement territorial du fait qu'ils imposent une conduite des affaires publiques favorisant l'intervention dans les secteurs du transport et du logement. Le développement d'une économie de la connaissance autour de Paris est directement le résultat d'une croyance de la classe politique dans la vertu de ce secteur d'activité et dans sa propension à entraîner le développement de l'ensemble du territoire, tout comme les villes nouvelles devaient à l'époque permettre une extension du centre d'agglomération par la concurrence de centres déconcentrés propices à attirer les activités tertiaires, de loisirs et de cultures, terreaux de la société urbaine contemporaine³.

1. Du PADOG au SDRIF, densification et polycentrisme.

Ce point sera bref. Il s'agit de présenter une dynamique des plans d'urbanisme des soixante dernières années en nous focalisant sur la densification et le transport comme méthode d'aménagement de la région parisienne. Nous parlerons de région

3 Innes J.E. et Gruber J. « Planning Styles in Conflict, The Metropolisation Transportation Commission. » Dans *Journal of American Planning Association*, Vol.71, 2005.

parisienne puis de région francilienne afin de remettre dans leurs contextes les différents éléments.

Le PADOG de 1960 est rapidement précédé par le SDAU de 1965. Le SDAU sera révisés de nombreuses fois avant sa révision finale en 1994 et le transfert de son élaboration au Conseil Régional par la Loi d’Orientation pour l’Aménagement du Territoire (LOADT) de Charles Pasqua (Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine). Le dernier Document d’Urbanisme (DU) régional est le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), approuvé par le CR en 2008 et par le Conseil d’État en 2013.

La relation PADOG – SDAU révèle un conflit profond dans la conception de l’aménagement parisien. Le premier document est un document contraignant l’urbanisation de la région capitale dans le but de reverser le développement sur les grandes villes alentours et les métropoles françaises. L’objectif est de limiter l’expansion de Paris pour faire écho aux inquiétudes de l’époque suite notamment au livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert Français*. La ville est considérée négativement, comme un monstre que englouti les campagnes et qui porte en elle la corruption à tous les niveaux. Le document, sans explicitement reprendre ces points, essaie de contenir le phénomène urbain. Le SDAU, produit par Paul Delouvrier, prend le contre pied de ce mouvement. Il libère l’urbanisation de ces contraintes et organise le développement régional autour de villes-nouvelles qui vont donner à la

capitale un caractère polycentrique. Pour cela, le SDAU renforce le déploiement du RER dont le programme est antérieur, tout en le reliant exclusivement au centre dense. Le but de ce plan est de densifier la région. Le PADOG de 1960 et le SDAU de 1965 sont produits par les gouvernements, via l'appareil étatique, dans un cadre où Paris ne possède toujours pas de maire.

La situation est différente entre le SDAU de 1994 et le SDRIF de 2013. Le premier est produit par l'appareil étatique avec une consultation des collectivités territoriales et notamment de Paris au moment où son maire est pressenti pour être candidat à la présidence de la République (Jacques Chirac). Le SDAU se concentre sur le déploiement de nouvelles infrastructures routières et sur des ambitions à la baisse en matière de transports en commun malgré la présence de l'objectif de réaliser une rocade ferroviaire en seconde couronne pour des axes tangentiels. Le SDRIF, dont la révision débute en 2004, prend le virage inverse en misant sur les transports en commun à partir notamment du développement du tramway, et est en rupture sur le côté routier. L'arrêt de l'investissement dans la seconde rocade (A86) produit une rupture dans le paysage à l'Ouest de Paris. La densification devient le maître mot de ce SDRIF version Conseil Régional. L'objectif est de diminuer l'empreinte écologique des franciliens par une concentration des populations autour des axes de transports existants. Au lieu de construire de nouveaux réseaux lourds, le CR met l'accent sur l'amélioration de l'existant et un maillage plus performant des réseaux de

rabattement. La densité n'est pas seulement un objectif écologique, elle est aussi une adaptation à des moyens limités. Le SDAU pouvait compter sur l'État pour financer de larges infrastructures (bien que ce dernier ne l'ait pas fait), alors que le SDRIF ne peut compter que sur les investissements du Syndicat des Transports de la Région Île-de-France (STIF) qui n'a pas le bras aussi long.

Les deux séquences (années 60 – années 90-2000) sont similaires dans leurs dynamiques propres mais pas dans leurs rythmes. La première séquence est marquée par un brusque retournement d'orientation politique au sein de l'appareil étatique. L'ambition de diminuer Paris par rapport aux métropoles nationales a laissé la place à l'ambition de renforcer la capitale par rapport aux autres métropoles mondiales. On note un changement d'échelle conséquent. La seconde séquence est marquée par un retournement de l'orientation des moyens mais pas nécessairement de l'échelle. Le SDAU de 94 et le SDRIF de 2013 ont comme base commune l'ambition d'améliorer l'attractivité de la région capitale. Le complexe entre Paris et les autres métropoles française est largement tombé. Ces deux derniers schémas acceptent sans condition le fait que Paris est une ville qui n'a pas de concurrence au niveau national, ce qui n'était pas le cas des plans anciens. L'immense changement entre le SDAU et le SDRIF est son temps de révision. Il a fallu neuf années pour réviser le SDAU de 1994 en un SDRIF approuvé par tous (2004-2013). Cela est grandement dû à l'arrivée de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République en

2007. Il était auparavant Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine (PCG HdS) et s'était opposé fermement à la majorité régionale issue des élections de 1998 (défaite de Charles Pasqua qui avait transféré le SDRIF au CR en 1994). Dès la campagne présidentielle, il met en avant un projet pour la région parisienne qui sera dénommé « Grand Paris ». Cependant, ce projet, proche du SDAU de 94, s'oppose à de nombreux points du SDRIF présenté en début d'année 2007 par le CR. Le tempo n'est pas bon pour ce dernier qui n'arrive pas à faire voter son schéma directeur avant l'accession de Nicolas Sarkozy à la tête du pays. Celui-ci renvoie le SDRIF devant le Conseil d'État qui le bloque en attendant le vote d'une loi relative au Grand Paris en 2010 qui nécessite, pour le CR, de réajuster ces plans en fonction des principes posés par la loi après un accord État-Région en 2011, puis un second accord État-Région en 2013 sur le Nouveau Grand Paris (NGP).

Ce que Nicolas Sarkozy reproche au SDRIF, c'est sa philosophie générale et notamment son aspect densificateur.

« La densité de logement des maisons de ville est la même que celle des barres. Pourquoi se contenter de faire un échangeur alors qu'on pourrait faire une place ? La question de la mobilisation du foncier, des choix en matière de logement est centrale. Je me suis toujours demandé pourquoi en centre-ville, il y avait encore des maisons particulières et dans les villes nouvelles, il y avait des tours. C'est plutôt l'inverse. L'habitat

collectif en centre-ville. L’habitat individuel, en périphérie de nos villes. Il faut que l’on repense la ville »⁴.

Sans revenir sur les jugements portés par Nicolas Sarkozy, le sens et les contre-sens sont porteurs d’une temporalité complexe à comprendre non pas par la profondeur de la pensée exprimée, mais par la profonde ambiguïté du discours. En citant, auparavant, Delouvrier comme un maître à penser de la ville, il cite aussi ses réalisations et notamment les villes-nouvelles qui avaient été pensées comme de nouveaux centre-villes, nécessitant, de fait, une densification. Or, il mélange villes-nouvelles et grands ensembles, et perçoit la région Île-de-France comme automatiquement orientée vers Paris, dans une vision du développement urbain à l’américaine : les zones pavillonnaires entourant les zones denses. De surcroît, le format maison est jugé positivement, contrairement à la « barre » d’immeuble. Cela vient confirmer son penchant pour l’habitat individuel qui est quasi-exclusivement composé de maisons. Ce point est bien évidemment destiné à critiquer l’orientation du SDRIF qui met l’accent sur la densification. Les critiques qu’il fait indirectement sur la question du logement dans le SDRIF, il les développe sur la gestion globale de l’aménagement et de l’urbanisme francilien.

4 Sarkozy Nicolas, discours de Roissy du 26 juin 2007. Consulté le 10 juin 2017 : <http://discours.vie-publique.fr/notices/077002121.html>.

« Tout ceci forme un champ de réflexion immense, mais indispensable. Je ne souhaite pas qu'on adopte un nouveau schéma directeur de la région Île-de-France avant d'être allé au bout de ces questions et d'avoir défini une stratégie efficace. Une stratégie, ce n'est pas un gros mot. Je propose donc que l'ensemble des administrations concernées soient mobilisées dès l'automne 2007 sous l'œil attentif du gouvernement pour préparer les propositions d'actions nécessaires dans les champs que je viens d'évoquer et qu'un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Île-de-France se tienne fin 2008 pour adopter ce nouveau plan stratégique et le nouveau schéma directeur correspondant ainsi que les textes législatifs et réglementaires nécessaires »⁵.

2. Du RER au Grand Paris Express, une croyance forte dans la vertu des transports lourds.

La densification de la région parisienne est mise en avant par la nécessité de concentrer les quartiers autour des lignes de transports. Le RER avaient permis de joindre les banlieues les plus éloignées au centre de Paris dans une programme en étoile concentré autour de quelques points névralgiques dont Châtelet est le centre. Le RER a eu pour avantage d'utiliser les réseaux ferrés existants et de les réhabiliter pour une utilisation intensive. Résultat des courses, quarante ans après, plusieurs lignes sont saturées. Les retards s'accumulent et la centralité qui en avait fait la force devient un handicap de gestion. A vrai dire, la RATP et la SNCF avait prévu ce

5 *Ibidem.*

problème en imaginant très rapidement de construire deux rocadés ferrées autour de la capitale. Une aurait pris place de l'ancienne petite ceinture de Paris aujourd'hui désaffectée et remplacée par le tram des Maréchaux. La seconde aurait pris place sur la grande ceinture, aussi appelée projet Lutèce. Ce projet devait réhabiliter des sections ferrées et les relier pour former des lignes tangentielles. Ce projet n'a jamais vu le jour. Face à la dégradation de ces infrastructures et aux difficultés de l'État de composer un projet utilisant les friches de la SNCF, le CG du Val-de-Marne propose dans les années 2000, une ligne de métropolitain enterrée traversant le département. Rapidement, le CG de Seine-Saint-Denis se joint à l'initiative appelée Orbival. L'objectif est de relier les quartiers les plus densément peuplés de ces deux départements tout en les connectant au réseau métropolitain existant. Le CR reprend vaguement l'idée dans un projet nommé Arc-Express (2007-2008), qui reste flou mais qui garde l'objectif d'irriguer les zones denses autour de Paris. Finalement, Nicolas Sarkozy lance le Grand Paris qui aboutira en 2011 à un accord pour fusionner le programme Arc-Express et Grand Paris Express. Un accord en 2013 nommé Nouveau Grand Paris (NGP), modifie à la marge le programme.

L'idée de ce NPG est de coupler la desserte des zones denses à la création de lignes desservant les secteurs moteurs de l'économie régionale : La Défense (ancien territoire de Nicolas Sarkozy et de Christian Blanc – Secrétaire d'État en charge du Développement de la Région capitale entre 2008 et 2012), les aéroports d'Orly et de

Roissy, Saclay et la Plaine-Saint-Denis. Ces secteurs, déjà connectés au centre par le métropolitain ou le RER, recevront de nouvelles infrastructures pour fluidifier les trajets de banlieues à banlieues. Le Grand Paris est le fruit d'un élu local, des Hauts-de-Seine, en appuie avec un député des Yvelines. Ces deux là ne mettent pas la solidarité et la recherche de l'égalité territoriale au sommet de leur hiérarchie des valeurs. Automatiquement, le discours renvoie alors à des temps indéfinis qui dépendent d'idéaux atemporels au sens où ils s'appliquent à l'agir présent, à la critique du passé et à l'horizon d'attente. La Métropole est un outil visant à orienter la métropolisation. C'est d'ailleurs ce qu'il propose pour l'évolution du Syndicat Paris Métropole qui aurait pour mission d'orienter et de coordonner la décision métropolitaine au niveau du CR. Comme le propose une partie des contributions, le CR est souvent considéré comme l'échelon métropolitain par la grande couronne afin d'inclure l'ensemble de la région IDF avec la zone dense, un Sénat/Assemblée métropolitain qui donnerait à voir un forum politique aux définitions et compétences fluctuantes selon les contributions. Ce schéma organisationnel vise à se défaire d'une centralité qui est entretenue par le Grand Paris et les projets de transports Arc Express et Orbival.⁶

6 Beaucire Francis et Drevelle Matthieu, « « Grand Paris Express » : un projet au service de la réduction des inégalités d'accessibilité entre l'Ouest et l'Est de la région urbaine de Paris ? », dans *la Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, pp. 437-460, 2013/3.

Lorsque l'État est invoqué, l'échelle passe de l'IDF comme localité à l'IDF comme objet d'une politique nationale. Lorsque l'on parle d'un objet politique national, les élus expriment une temporalité axée sur une adaptation aux dynamiques économiques en cours, alors que lorsque le local et la proximité sont invoqués, au contraire, ils expriment un temps basé sur une préparation à un changement, souvent décrit par le développement durable ou la ville post-Kyoto, et qui projette un horizon d'attente beaucoup moins dépendant du champ d'expérience des élus. Ce phénomène est particulièrement visible en grande couronne. Les élus de grande couronne n'acceptent pas le paradoxe voulant qu'une partie centrale de la région parisienne bénéficie d'un projet national porté par une série d'outils étatiques alors qu'eux-même, à l'interface entre la région parisienne et le pays, n'en bénéficient que très partiellement. Le décalage réside dans les échelles temporelles des élus. A l'urgence d'un investissement pour améliorer les réseaux existants, s'ajoute une série d'attentes locales d'allongement et d'augmentation des capacités en grande couronne (toutes les contributions émises dans le livre vert du SPM soulignent des projets locaux en attente⁷) – tangentiels, TCSP, tramways, EOLE – à laquelle les élus ont l'impression que l'on oppose le Grand Paris, répondant non pas à une immédiateté des besoins, mais à une quête de croissance par une amélioration de

7 Syndicat Paris-Métropole, *Livre ouvert. Pour une métropole durable : quelle gouvernance ?*, mai 2012. consulté le 25 octobre 2014.

l'attractivité et de la compétitivité. Ce à quoi la grande couronne répond que les investissements pour améliorer la desserte de la seconde couronne sont autant d'améliorations contribuant à cette même attractivité de l'ensemble de la région. En somme, nous avons bel et bien à faire à un *âgon* opposant des solutions politiques et un même ensemble de constats, mais avec un phasage radicalement différent de l'agenda politique. Ce phasage a aussi pour objet de définir ce qui est dedans et ce qui est dehors. Le fait de convoquer une solution de gouvernement en adoptant un modèle confédéral vise à une institutionnalisation incrémentale, par petites avancées, afin de laisser la construction se faire sur une base volontariale et non sur le modèle de l'EPCI par à-coups. Cela s'oppose directement à la vision du Grand Paris.

3. La déconcentration dense, un modèle francilien.

Il apparaît à la lecture de l'évolution de l'approche aménagiste en Île-de-France qu'un modèle théorique émerge en opposition à la pratique. En reprenant de Reinhart Koselleck les notions d'expérience et d'attente, nous pouvons comprendre comment ce modèle fonctionne et comment il se construit. L'espace d'expérience renvoie à l'analyse de l'interprétation du passé et de ces conséquences sur le présent par les acteurs. Cette analyse donne lieu à des constats qui ne sont pas seulement individuels. Les élus partagent entre différents groupes (partisans, territoriaux, commissions, conférences...) des paradigmes et des référentiels de l'action publique

qui sont tous porteurs d'une vision du monde (global et local) produisant une certaine expérience. De ce fait, chacun possède son propre espace d'expérience, résultat des liens que l'individu entretient avec son environnement politique, social, économique. L'espace d'expérience nous renseigne de l'interprétation du monde que se fait un individu en fonction de sa participation à des dynamiques collectives.

L'horizon d'attente, qui découle en partie de l'espace d'expérience sans dépendre nécessairement de lui, est un déploiement (contrairement à l'espace d'expérience qui est un encadrement). Chacun produit en fonction de ses expériences et de ses désires, des attentes dans de multiples domaines qui dessinent un horizon. Le fait de parler d'horizon est significatif, cela induit que, si les attentes prises séparément sont potentiellement sujettes à leur complétion, l'horizon est naturellement inaccessible. Cela signifie que l'individu renouvelle en permanence les attentes qu'il poursuit en fonction de la requalification continue de son expérience.

Ces deux notions méta-historiques permettent de prendre conscience des évolutions mais aussi des continuités. Le débat sur la densification nous donne à voir une vision du monde et des horizons d'attente tout à fait différents les uns des autres, particulièrement entre celui proposé dans le SDAU de 1994 et le SDRIF de 2013. Pourtant, la différence entre le PADOG de 1960 et le SDAU de 1965 n'est pas mince. Elle porte, comme nous l'avons dit, sur les échelles, mais aussi et surtout, sur une représentation de la ville. Le PADOG est très négatif sur la grande ville et

notamment sur la capitale. Elle concentrerait l'ensemble des problèmes sociaux de la société moderne (pauvreté, violence, isolement). De plus, les villes contemporaines ne seraient pas adaptées à la voiture qui est considérée dans les années 60 comme le mode de déplacement principal en Île-de-France. Dans ce schéma, le RER sert à relier les zones denses hors de Paris au centre, et les autoroutes servent aux déplacements extra-muros. C'est pour cela que la densification est d'abord pensée autour des stations de RER et donc en étoile autour de Paris. Les villes-nouvelles sont construites en fonction du réseau ferré régional. Le rapport à la ville est paradoxal. A la fois les auteurs du plan voient Paris comme un handicap pour le reste du territoire et à la fois, il considère la densité comme une solution. Pourquoi ? En considérant que Paris siphonne les ressources du pays, les administrateurs écrivant le PADOG refuse d'investir fortement dans la région parisienne. Le programme du RER adopté simultanément est jugé suffisant pour l'instant. De ce fait, la seule façon de rentabiliser cet investissement sans en déclencher d'autres et de densifier les zones irriguées par le RER. La densification n'est donc pas une volonté mais une nécessité issue d'un refus de cette même densité. Le paradoxe qui traverse les années 60 est aussi perceptible dans les années 2000.

Dans le SDRIF, il apparaît que la municipalité de Paris n'est quasiment pas traitée par le plan d'aménagement. Tout comme dans le PADOG et le SDAU, les administrateurs de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme considèrent que la

région parisienne doit être déconcentré pour désengorger le centre de la métropole. Celui-ci est considéré comme congestionné, notamment par le trafic automobile. Pourtant, le SDRIF loue les avantages de la densité qui est bon pour le développement économique notamment dans la Recherche et le Développement. L'idée de clusters est entièrement basée sur la densification des zones d'activités économiques et universitaires. Paris jouit d'une densité d'institutions universitaires et gouvernementales unique au monde. Son réseau de transport au centre de la métropole est tout aussi unique. L'ensemble de ces éléments sont globalement mis en avant dans le SDRIF qui prône une densification des zones urbaines et un arrêt de l'étalement urbain. Il en revient au précepte du PADOG qui souhaitait arrêter l'urbanisation. Les raisons étaient différentes. Il s'agissait à l'époque de limiter l'expansion de Paris que ce soit sur le plan démographique et économique. Inversement, le SDRIF souhaite densifier les zones urbaines pour relancer la croissance de la région parisienne mais stopper l'étalement pour préserver l'environnement. Ce point est en partie renforcé par le programme du Grand Paris. Nicolas Sarkozy a voulu trouvé un accord avec le Conseil Régional. En 2011 il propose la fusion du programme Arc-Express du CR et du Grand Paris Express. En 2013, cette fusion est complétée par un nouvel accord concernant le développement des réseaux de rabattement et des points spécifiques du tracé des nouvelles lignes. Celles-ci, prévues pour produire une rocade autour de Paris, auront comme objectifs

de desservir les zones denses proches de Paris et les clusters, en particulier Saclay. De fait, Saclay n'est pas une zone dense. Le SDRIF n'aborde pas beaucoup ce point car il ne correspond pas à la vision que la majorité de gauche au CR (1998-2015) avait du développement territorial. L'expansion sur des zones agricoles, loin du centre de Paris n'est pas intéressante aux yeux des élus régionaux. Pour autant, ils n'ont pas eu la possibilité de faire changer d'avis au Président de la République. Ce dernier voit dans le développement de ce réseau de transports et de clusters, un moyen de densifier la géographie des activités économiques en jouant sur les temps des trajets.

Conclusion

Comme nous le voyons, la question du développement territorial est étroitement liée à celle du mode de gouvernement⁸. Dans le cadre de la région parisienne qui a connu une décentralisation toute relative⁹ de ses outils d'aménagements, les objectifs nationaux et locaux s'entrechoquent. Si la majorité de gauche à la mairie de Paris et au Conseil Régional durant les années 2000 ont tenté de prendre un tournant post-Kyoto, le gouvernement de Fillon sous Nicolas Sarkozy (2007-2012) a contrebalancé

8 Brenner Neil, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe », dans *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp. 297-324, 2003.

9 Healy Patsy, *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented societies*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1997.

cette orientation sans pour autant diminuer les moyens d’y arriver. En proposant le Grand Paris, le Président donne à la gauche un réseau de transports inespéré. Elle n’aurait pas pu le produire avec les seules collectivités territoriales. L’État vient l’aider dans son ambition sans partager ni son horizon d’attente ni son espace d’expérience. Le débat sur la densification au cours qui émerge en comparant les documents d’urbanisme et les discours, notamment celui de Nicolas Sarkozy à Roissy, nous pouvons voir que l’occupation des sols et leurs utilisations reste un enjeu profondément idéologique qui oppose droite et gauche dans leur vision du monde. Loin d’un simple débat technique, l’établissement de débats sur les moteurs du développement territorial est aussi un enjeu politique de construction des référentiels et paradigmes nécessaires à la poursuite d’horizons d’attente paradoxaux.

Bibliographie

- Beaucire Francis et Drevelle Matthieu, « « Grand Paris Express » : un projet au service de la réduction des inégalités d'accessibilité entre l'Ouest et l'Est de la région urbaine de Paris ? », dans la *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, pp. 437-460, 2013/3.
- Brenner Neil, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe », dans *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp. 297-324, 2003.
- Davezies Laurent, « Le Grand paris, le joker de l'économie française », dans la *Revue de l'OFCE*, n°143, pp. 75-116, 7/2015.
- Epstein Renaud, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit* 2008/2 (Février), p. 136-149.
- Healy Patsy, *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented societies*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1997.
- Innes J.E. et Gruber J. « Planning Styles in Conflict, The Metropolisation Transportation Commission. » Dans *Journal of American Planning Association*, Vol.71, 2005.
- Marcou Gérard, *La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ?*, *Annales des collectivités territoriales*, volume 26, pp. 5-18, 2006.
- Pinson Gilles, « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », dans *Lien social et politique*, 50, pp. 39-55, 2003.