



Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport ?

Caroline Gallez, Mariane Thébert

► To cite this version:

Caroline Gallez, Mariane Thébert. Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport ?. Rapport final de convention du projet de recherche OREVADD, MEEDDTL-SETRA-CSTB-INRETS-LCPC, 2013, pp.66. <hal-00960183>

HAL Id: hal-00960183

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00960183>

Submitted on 12 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Caroline GALLEZ
Mariane THEBERT

Les Contrats de Développement Territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport ?

Le cas des CDT Cœur Descartes et Boucles de la Marne

Convention entre le MEEDDTL et le SETRA, le CSTB, l'ENPC, l'INRETS et le LCPC
10-AST-2-CVS-083

Rapport final
Décembre 2013



Auteurs :

Caroline Gallez et Mariane Thébert, chercheuses au Laboratoire Ville Mobilité Transport (responsable scientifique : caroline.gallez@inrets.fr)

Organisme :

Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT)
Université de Paris-Est
ENPC-6-8 avenue Blaise Pascal, Cité Descartes, Champs-sur-Marne
77455 Marne-la-Vallée cedex 2
tel : 01 64 15 21 17, fax : 01 64 15 21 40

Introduction

Le 29 avril 2009, lors de l'inauguration de l'exposition du « Grand Pari(s) » à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, le président de la République Nicolas Sarkozy révèle les grandes lignes du projet d'aménagement de la région capitale, dont un des éléments centraux consiste dans la réalisation d'un projet de métro automatique en rocade de 130 km de long. Le projet de « Grand Huit », ainsi dénommé en raison de sa forme de double boucle, a été élaboré par une équipe pilotée par Christian Blanc, nommé secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale en mars 2008¹. L'infrastructure est conçue pour relier les pôles de développement structurants de la région Ile-de-France, en particulier les aéroports, le pôle de la Défense, le pôle de Saclay, la Plaine Saint-Denis, etc. La réalisation de ce réseau est présentée comme l'une des composantes majeures de la nouvelle stratégie de compétitivité de la capitale francilienne, une condition pour que Paris conserve son rang de ville-monde.

Un an plus tard, le 3 juin 2010, la loi d'aménagement du Grand Paris, qui précise les objectifs du projet stratégique pour la Région Ile-de-France, est adoptée par le Parlement. Les délais de mise en œuvre, non seulement pour la réalisation du métro, mais également pour l'augmentation du rythme de production de nouveaux logements et la consolidation des pôles de développement périphériques (appelés *clusters*) sont extrêmement rapides. L'instrument choisi par le gouvernement – une loi – révèle une volonté d'agir vite, en imposant un cadre d'action à l'ensemble des collectivités locales, dont la Région, qui avait arrêté en octobre 2008 un projet de schéma directeur pour l'Ile-de-France et soutenait depuis 2007 son propre projet de métro en rocade. Le style autoritaire du secrétaire d'Etat, tout autant que la rapidité du rythme imposé attisent les protestations de la part des élus locaux, qui dénoncent un retour en force de l'Etat, dans un contexte politique particulièrement difficile, marqué par de fortes oppositions partisans entre le Conseil régional de majorité socialiste et le gouvernement de droite.

L'une des dispositions de la loi du Grand Paris, qui porte sur l'élaboration de Contrats de Développement Territorial (CDT), suscite des inquiétudes particulières, notamment de la part des maires. Ces contrats, dont les principaux signataires sont l'Etat et les communes, sont destinés à définir les objectifs et les priorités en matière de construction de logement et d'accueil d'activités économiques dans les zones desservies par le futur métro automatique. La loi prévoit qu'en l'absence d'accord entre l'Etat et les collectivités concernées, la Société du Grand Paris (SGP), maître d'ouvrage du futur métro, peut agir en tant qu'aménageur dans des zones circulaires d'un rayon de 400 mètres autour des stations. Pourtant, malgré les réticences et les oppositions exprimées, deux ans après le vote de la loi, en octobre 2012, 19 CDT étaient en cours d'élaboration en Région Ile-de-France.

L'étude de la mise en place de ces dispositifs apparaît particulièrement intéressante pour interroger l'évolution des modes de l'action publique locale en Région Ile-de-France.

En premier lieu, le vote de la loi d'aménagement du Grand Paris est le signe incontestable – même sans parler de recentralisation – d'un réinvestissement fort de la part de l'Etat dans les stratégies d'aménagement et de développement de la région francilienne, au

¹ L'équipe gouvernementale a travaillé en parallèle des dix équipes pluridisciplinaires internationales réunies autour de grands cabinets d'architectes-urbanistes qui ont répondu à la consultation sur l'avenir de la région Ile-de-France lancée par le Président Sarkozy en juin 2008.

moment même où l'on assiste à une accélération d'un mouvement de décentralisation mis en place plus tardivement qu'en province, notamment au profit de la Région et des collectivités locales. Ce double mouvement de renforcement de l'intervention de l'Etat et des entités publiques locales dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques locales pose la question de la coordination des acteurs publics dans un système multi-échelles, et plus spécifiquement celle de la compatibilité entre des programmes d'action qui répondent à des enjeux différents, et relèvent de visions potentiellement divergentes de l'aménagement territorial. Ainsi en termes de construction du logement, il existe *a priori* des écarts importants entre les objectifs définis par la Région dans le Sdrif ou par l'Etat dans la loi d'aménagement du Grand Paris et ceux qui résultent des programmes locaux de l'habitat (lorsqu'ils existent) ou des stratégies de développement établis par les communes ou leurs groupements. Cette divergence peut être quantitative, elle peut porter sur la territorialisation de l'offre de logement (sa répartition spatiale sur le territoire francilien), ou bien concerner la répartition qualitative de l'offre, en particulier la part de logement social. Les CDT, conçus comme l'un des outils de la mise en œuvre de la « territorialisation de l'offre de logement » (TOL) définie par les services de l'Etat pour la Région Ile-de-France constituent un des lieux de confrontation de ces visions territoriales ou territorialisées, dans lequel l'arrivée du métro automatique agit à la fois comme un prétexte de la mise en discussion des orientations d'aménagement et comme un facteur de cristallisation possible des conflits entre les acteurs publics. De manière plus générale, nous pouvons faire l'hypothèse que la mise en place de ces dispositifs est un révélateur des recompositions à l'œuvre dans les configurations institutionnelles et dans les rapports de force entre les différentes entités publiques.

Par ailleurs, le sujet même des CDT, qui porte sur l'articulation entre la construction d'un réseau de transport public et l'aménagement urbain est illustratif des contraintes et des décalages qui caractérisent l'action publique urbaine. D'un côté, le développement des réseaux de transport et l'accroissement des mobilités tendent sinon à affaiblir, du moins à questionner les capacités politiques à agir collectivement des acteurs publics organisés selon une logique territoriale (Offner, 2000). Par ailleurs, les écarts systématiques entre les dynamiques de développement des réseaux de transport, celles de la croissance urbaine ou de la requalification de l'urbanisation dans les tissus déjà constitués, et celles l'augmentation des mobilités quotidiennes, professionnelles ou touristiques ne font qu'exacerber les besoins de coordination entre les différents acteurs – qu'ils soient publics ou privés. Comme le souligne Scherrer (2004), la désynchronisation permanente des rythmes des acteurs du développement urbain tient au fait que les infrastructures de ces réseaux, au-delà de la pérennité de leur dispositif matériel, évoluent à travers leurs services et leurs usages. Dans ce contexte, la coordination entre transport et urbanisme renvoie aux tentatives des acteurs locaux de réguler les décalages et les tensions issus de ces désynchronisations (Gallez et al., 2013).

Ce rapport présente les résultats finaux d'une recherche conduite sur la mise en place de deux contrats de développement territorial, situés aux marges du territoire de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, dans l'Est parisien² : le CDT dit « Cœur Descartes », porte sur le territoire des deux communes de Noisy-le-Grand et de Champs-sur-Marne ; le CDT dit

² Cette recherche s'insère dans le cadre d'un projet pluridisciplinaire et regroupant différentes équipes autour d'un questionnaire sur les modalités d'évaluation de la durabilité du territoire de Marne-la-Vallée. Le projet OREVADD (Outils et Référentiels pour Evaluer dans une Approche de Développement Durable) est piloté par Lydie Laigle du CSTB et co-financé par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et Epamarne.

« des Boucles de la Marne » regroupe les quatre communes de Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Chennevières-sur-Marne et Villiers-sur-Marne. A travers l'analyse de ces deux CDT, nous questionnerons les capacités politiques des acteurs publics à définir un cadre d'action commun et partagé sur les espaces situés autour des gares du futur métro automatique. D'une part, nous nous interrogerons sur les modalités de prise en compte par les acteurs locaux des enjeux d'intérêt métropolitain et sur la manière dont ils contribuent à la définition et à la mise en œuvre, à l'échelle de leur territoire, de la politique d'aménagement et de développement du Grand Paris. Par ailleurs, nous chercherons à identifier dans quelle mesure ces CDT préfigurent une nouvelle forme de « régulation publique territoriale » autour de la discussion des règles d'aménagement qui accompagnent le développement des projets de transports collectifs.

Notre enquête s'appuie sur treize entretiens semi-directifs réalisés auprès de vingt acteurs impliqués dans l'élaboration des deux CDT : représentants des services de l'Etat (Préfecture de la Région Ile-de-France, DREIA, SGP, Epamarne), élus et cadres techniques des six communes, cadres techniques des EPCI concernés (Communautés d'agglomération du Haut Val de Marne et du Val Maubuée, Actep). Les entretiens ont été conduits entre décembre 2011 et avril 2013, au tout début de la mise en place des deux CDT³.

Le rapport est structuré en quatre parties. La première partie présente le dispositif des CDT et le contexte politique qui accompagne le vote de la loi d'aménagement du Grand Paris. La deuxième partie décrit les deux terrains d'études et les conditions initiales de mise en place des démarches. La troisième partie analyse le contenu des discussions en cours entre les communes, les représentants de l'Etat et les représentants des EPCI concernés. La quatrième partie interroge la contribution des CDT à la gouvernance territoriale, sous l'angle des réflexions que ces démarches font émerger ou confortent en matière d'organisation institutionnelle et d'évolution de l'intercommunalité.

³ Voir la liste des personnes interrogées en annexe.

1. Le CDT, un dispositif contractuel qui fait force de loi

Les contrats de développement de développement territorial (CDT) ont été instaurés par la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dans le but de définir des objectifs et des priorités en matière d'aménagement, de développement économique, de logement et d'équipement dans les zones concernées par les futures stations du projet de métro du Grand Paris. En favorisant la construction de logements et l'accueil d'activités prioritairement dans les zones desservies par le futur métro, ce dispositif apparaît tout d'abord conforme aux orientations du développement urbain durable visant une densification de l'urbanisation autour des nœuds du réseau de transports collectifs afin, notamment, d'encourager le report modal de la voiture individuelle vers les transports collectifs. Il se réfère également à un objectif de croissance économique découlant de la nécessité de « soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales », dans la perspective promue par le principal inspirateur de la loi, Christian Blanc, de relancer le développement de l'agglomération parisienne afin qu'elle conserve son rang de « métropole mondiale ». Il est enfin motivé par la mise en œuvre d'une politique de construction de logement volontariste, qui constitue une des principales priorités de l'Etat à l'échelle régionale depuis 2007.

1.1. Définition et cadre législatif

Le *contrat de développement territorial (CDT)* est une procédure particulière à la région Ile-de-France, destinée à définir les objectifs et les priorités en matière d'aménagement, de développement économique, de logement et d'équipements au sein de périmètres infra ou supra-communaux. Il s'agit d'une pièce importante dans le dispositif mis en place par la loi du Grand Paris, et dans le projet d'ensemble qui est ainsi décrit dans son article 1^{er} :

« Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. (...). Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'Etat. Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'Etat, les communes et leurs groupements. Ces contrats participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain. » (loi n°2010-597, article 1^{er}).

Les CDT sont destinés à contribuer aux grands objectifs d'aménagement, et notamment à la construction de logement, en relation avec la création du réseau du Grand Paris Express, projet de métro automatique en rocade. Définis et réalisés conjointement par l'Etat, les communes et leurs groupements, ils constituent un outil contractuel qui intègre la nouvelle donne décentralisée tout en redonnant à l'Etat des marges de manœuvre dans le domaine de l'aménagement. Ils doivent permettre la réalisation accélérée des projets d'aménagement et de développement urbain dans les zones considérées comme stratégiques, c'est-à-dire principalement aux alentours des gares du nouveau réseau de transport.

Ces territoires, dont l'accessibilité en transport collectif va se trouver renforcée, sont notamment stratégiques au regard de l'objectif de production de 70 000 nouveaux logements annuels, tel que visé par l'article 1^{er}. La loi du 3 juin 2010 laisse au préfet le soin de

déterminer la proportion de l'offre nouvelle qu'il conviendra de localiser sur les zones concernées par un CDT : c'est lui qui est chargé de décliner l'objectif global sur le territoire régional, en procédant tous les trois ans à la Territorialisation de l'Offre de Logement (TOL) c'est-à-dire en proposant une répartition territoriale de l'effort de construction dans des périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un programme local de l'habitat (article 23).

La loi crée la *Société du Grand Paris* (SGP), établissement public à caractère industriel et commercial, dont la mission principale est de concevoir et réaliser les gares et les lignes du réseau du Grand Paris. Concernant les CDT, la loi précise que la SGP « assiste le représentant de l'Etat dans la région pour la préparation et la mise en cohérence des contrats de développement territorial prévus par l'article 21 » (article 7, alinéa 4).

C'est sur l'impératif de transversalité et de mise en cohérence des actions développées dans les secteurs respectifs des transports et de l'aménagement que repose l'argumentaire qui légitime le choix de doter la SGP, maître d'ouvrage du réseau de transport du Grand Paris, d'une mission d'aménagement et de construction, et des compétences dévolues aux établissements publics d'aménagement. La SGP peut donc conduire des opérations d'aménagement et de construction. Si ces opérations interviennent sur le territoire de communes ayant signé un CDT, la SGP ne peut conduire ces opérations que si elles ont été prévues par le contrat (dans ce cas, le CDT prévoit, dans le ressort territorial des EPA, lequel de ces établissements publics ou de la SGP conduit ces opérations). Si ces opérations interviennent sur le territoire de communes non signataires d'un CDT, la SGP peut (après avis des communes ou EPCI concernés) conduire ces opérations dans un rayon inférieur à 400 mètres autour des gares nouvelles du réseau de transport public du Grand Paris (article 7, alinéa 5).

Bien que le CDT soit la résultante non déterminée *a priori* d'une négociation entre signataires, l'article 21 de la loi fixe certaines dispositions concernant son contenu et son calendrier :

- Le CDT doit définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de développement économique, d'aménagement, de logements et de déplacements ; il doit également préciser les modalités de leur atteinte (déclinaisons opérationnelles des opérations et des financements) ;
- Il comporte un volet environnemental (impact du projet territorial) ;
- Il peut autoriser, si la commune l'accepte, la mise en place de "zones d'aménagement différé" (ZAD) dans lesquelles l'Etat aura un droit de préemption, dit droit de préemption principal. Si l'Etat n'exerce pas ce droit la commune pourra le faire (droit de préemption subsidiaire) ;
- Après parution du décret, le CDT doit être mis en enquête publique dans les 18 mois ;
- Enfin, le CDT s'impose à l'ensemble des documents d'urbanisme et de planification, du PLU au SDRIF en passant par le PLH, le Scot, les schémas de développement économique etc. Cette mise en compatibilité se fait selon une procédure simplifiée.

1.2. Enjeux des CDT

L'ambition affichée du projet Grand Paris est de renforcer l'attractivité de la région et d'organiser un espace propice à la création et à l'innovation. Comme le rappelle notre interlocuteur à la Préfecture d'Ile-de-France, ces enjeux ont été formulés par le principal

porteur du projet du Grand Paris, le secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, Christian Blanc, qui milite pour la création de pôles de compétitivité, les *clusters*.

« Le principal enjeu qui était a été formulé par Christian Blanc à l'époque où il est arrivé, c'était de rester en 1ère division des 'villes monde' ; et sa réponse à lui, c'est le cluster, c'est-à-dire des territoires de développement économique très structurés, avec des interactions renforcées entre le monde des entreprises, celui de la recherche, celui de l'enseignement supérieur, celui de l'action publique. » (entretien chargé de mission Préfecture Ile-de-France).

D'après l'étude d'impact du projet de loi⁴, cette ambition implique, pour être transcrite dans l'organisation spatiale des territoires, de « renouveler les approches qui ont prévalu jusqu'à présent tant en termes d'aménagement que de développement territorial », mais également d'en modifier le contexte juridique et institutionnel. L'étude d'impact prend acte des nouveaux équilibres partenariaux issus des différents actes de la décentralisation, pour conclure à l'impossibilité pour l'Etat de jouer, dans le cadre réglementaire actuel, le « rôle, pourtant essentiel dans le cadre du Grand Paris, de codécideur stratégique du développement des territoires à enjeux » (p. 50).

Pour le législateur, donner un cadre juridique à la mise en place d'un « urbanisme de projet » va donc de pair avec la redéfinition des prérogatives de l'Etat dans la planification du territoire francilien.

(i) Imposer un niveau d'ambition économique et démographique à l'échelle régionale

Le projet gouvernemental d'aménagement et de développement du territoire francilien se fonde sur quelques principes d'organisation spatiale, et notamment :

- la concentration des ressources économiques et démographiques : à l'échelle régionale pour permettre à l'Ile-de-France de jouer son rôle de moteur national en atteignant une masse critique ; à l'échelle de quelques territoires stratégiques et spécialisés dans un secteur d'activités,
- la facilitation des échanges internes et externes au bassin parisien, et notamment entre les territoires stratégiques mentionnés, ainsi que la mise en cohérence des cartes de l'habitat, du travail, des loisirs et des transports,
- le développement des synergies entre acteurs territoriaux, privés et publics.

Ce réinvestissement par l'Etat de la mission de définir le contenu stratégique de la planification se fait en premier lieu contre le Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF). En donnant un statut légal à la vision étatique de l'aménagement et du développement de l'Ile-de-France, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris s'impose à tous les documents d'urbanisme, dont le schéma directeur voté le 25 septembre 2008 par le conseil général d'Ile-de-France.

« En gros, le cadre des CDT devient le cadre d'urbanisation du SDRIF » (entretien cadre technique Epamarne).

Effectivement, l'ambition de ce « supra document » est d'être plus « directeur » que le SDRIF, notamment en affirmant une géographie prioritaire plus nette, mais également plus prescriptif. Selon l'interlocuteur de la Préfecture d'Ile-de-France, les CDT constituent un dispositif original, permettant de concilier deux qualités a priori difficilement compatibles :

⁴ Projet de loi relatif au Grand Paris. Etude d'impact, octobre 2009, 91 p.

d'une part, celle d'un document contractuel qui consacre l'évolution des modes d'intervention de l'Etat depuis la mise en place de la décentralisation, d'une logique descendante vers une logique plus partenariale ; d'autre part, celle d'un document de portée juridique supérieure à celle de tous les autres documents d'urbanisme, dont les dispositions font force de loi.

« (...) on n'est plus du tout dans le même contexte institutionnel puisque les lois de décentralisation sont arrivées, on n'est pas dans l'État tout puissant des années 1960. D'où l'idée d'un outil contractuel du CDT, qui permet à la fois de concilier les enjeux de l'État et les préoccupations des collectivités mais il fallait donner quand même... Des contrats on en a un peu dans tous les sens sur les questions d'action publique territoriale, donc là, la singularité et la force de ce contrat, c'est qu'il s'impose aux autres documents d'urbanisme, c'est en cela qu'il a de la puissance. » (entretien chargé de mission Préfecture Ile-de-France).

(ii) Favoriser un urbanisme de projet à l'échelle locale

Selon l'étude d'impact de la loi du 3 juin 2010, avec la disparition progressive des dispositifs financiers exceptionnels du type ville nouvelle, l'Etat s'est privé de « sa capacité à négocier avec les collectivités les conditions physiques et financières du développement de leurs territoires ». Certains dispositifs maintiennent une « présence » étatique *via* les instances de gouvernance (conseils d'administration des établissements publics d'aménagement et fonciers) ou les procédures contractuelles (opérations d'intérêt national ou programmes d'intérêt général).

Mais le dispositif des CDT doit permettre à l'Etat d'exercer sur le territoire une action plus volontariste, et d'aller au-delà des prérogatives en matière de planification urbaine que lui confèrent les protocoles d'Opération d'intérêt national (OIN) et de Programme d'intérêt général (PIG), dont l'étude d'impact souligne les limites. Ces dispositifs ne permettent pas d'associer l'Etat à l'élaboration des documents d'urbanisme réglementaire, en tous cas pas de façon suffisamment contraignante (OIN), ou ne constituent qu'un outil fonctionnel au service d'une réalisation précisément définie, sans permettre l'élaboration d'un projet territorial transversal (PIG). L'Etat entend créer un dispositif contractuel intégrateur, permettant de mettre en œuvre un urbanisme de projet, en concertation avec les collectivités territoriales mais en restant le garant d'intérêts plus globaux.

« Un des principaux efforts que sera demandé aux collectivités, c'est pas forcément financier, ce sera un effort d'ouverture de leurs documents d'urbanisme, de permettre de faire plus de densité. » (entretien chargé de mission Préfecture Ile-de-France)

Avec les CDT, ce n'est pas seulement un projet économique qui doit s'incarner sur le territoire, mais un projet urbain :

« Je vous ai parlé de territoires de projet sous l'angle un peu développement économique, mais ça doit être des pôles économiques mais aussi urbains, donc des vrais pôles de vie autour des gares, et donc qui dit pôle de vie, dit plus de densité, plus de logements, plus de population et plus d'équipements publics. » (entretien chargé de mission Préfecture Ile-de-France).

A mi-chemin entre le document stratégique et le document programmatique, le CDT, dans l'esprit de la loi, remet en question le partage des compétences entre l'Etat et les communes, ce qui rend les définitions de son périmètre et de son contenu particulièrement cruciales.

1.3 Conflits et tensions politiques en région Ile-de-France

Les premières étapes de la mise en œuvre du projet de métro automatique et des dispositions relatives aux CDT sont marquées par un conflit entre l'Etat et les élus de la région Ile-de-France. Les divergences partisans entre le gouvernement de droite et la Région de majorité socialiste ont exacerbé des tensions qui ont débuté bien avant le vote de la loi d'aménagement du Grand Paris, autour du schéma directeur de la Région Ile-de-France (Sdrif).

(i) Divergences et attermolements autour de la révision du Sdrif

C'est par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) n°95-115 du 4 février 1995, dite loi Pasqua, que s'opère le transfert de la compétence aménagement stratégique de l'Etat vers la Région Ile-de-France. Elle précise que le schéma directeur de la région Ile-de-France sera « élaboré par la Région, en association avec l'Etat ». L'article L141-1 du code de l'urbanisme modifié par la LOADT prévoit que le « schéma directeur est approuvé par décret en Conseil d'Etat », que « l'initiative de l'élaboration du schéma directeur appartient soit à l'Etat, soit à la Région » et que « la procédure de révision du schéma directeur est ouverte par un décret en Conseil d'Etat qui détermine l'objet de la révision ».

Le dernier schéma directeur élaboré sous la responsabilité de la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) a été approuvé par décret le 24 avril 1994. Il est mis en révision par un décret en Conseil d'Etat du 31 août 2005. Entre 2005 et 2006, une vaste démarche de concertation est organisée par la Région avec l'appui de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU-ÎdF), sous forme d'ateliers thématiques et territoriaux, de forums, de conférences (des intercommunalités, interrégionale, des citoyens), d'un questionnaire auprès des Franciliens et de l'organisation d'Etats généraux. Le 15 février 2007, le projet de Sdrif est arrêté par le conseil régional d'Ile-de-France. Après le recueil des avis de l'Etat, des Conseils généraux, des chambres consulaires, du Conseil économique social et régional et des ministères concernés, il est soumis à l'enquête publique (15 octobre-8 décembre 2007). A l'issue de l'avis favorable rendu par la commission d'enquête le 11 juin 2008, le projet de schéma directeur est adopté par l'assemblée régionale le 25 septembre 2008. Or au processus de révision du Sdrif se juxtapose la démarche entreprise par le gouvernement et très tôt annoncée par le Président Nicolas Sarkozy en faveur d'un projet d'aménagement global pour le Grand Paris.

Le 17 septembre 2007, à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, Nicolas Sarkozy a annoncé son intention de lancer une consultation internationale d'architecture afin de dessiner les contours de l'avenir de la métropole francilienne. Cette consultation est lancée en juin 2008, deux mois après la création d'un secrétariat d'Etat pour le développement de la Région capitale, dont le mandat est confié à Christian Blanc. En parallèle du travail mené par les dix équipes interdisciplinaires constituées autour de grands cabinets internationaux d'architectures, une onzième équipe, placée sous la responsabilité de Christian Blanc, travaille au projet gouvernemental d'aménagement de la région francilienne. Les grandes lignes de ce projet sont révélées par le Président Sarkozy le 29 avril 2009, lors de l'inauguration de l'exposition du Grand Paris à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine qui présente les travaux des dix équipes internationales d'architectes.

Durant toute cette période et jusqu'au vote de la loi d'aménagement du Grand Paris le 3 juin 2010, la procédure d'approbation du Sdrif est gelée. Le gouvernement, qui estime que le projet n'est pas suffisamment ambitieux, en particulier en matière de développement économique et de construction de logement, refuse de transmettre le document au Conseil d'Etat. Le 9 juin 2010, un accord est finalement trouvé entre le gouvernement et la Région : le président du Conseil régional, Jean-Paul Huchon, s'engage à mettre en révision le schéma dès que celui-ci aura été approuvé en Conseil d'Etat. L'avis négatif rendu par le Conseil d'Etat le 2 novembre 2010, au motif que le Sdrif est incompatible avec la loi d'aménagement du Grand Paris et avec la loi Grenelle II portant engagement national pour l'environnement⁵, compromet cependant les termes de l'accord. En particulier, cette décision maintient le blocage de la révision des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et de la réalisation de certaines opérations d'aménagement, en attente du nouveau Sdrif, celui de 1994, toujours en vigueur, étant obsolète.

Deux points font l'objet de dissensions importantes entre le projet de Sdrif approuvé en septembre 2008 et la loi d'aménagement du Grand Paris de juin 2010. Le premier concerne les objectifs de construction de logement : alors que le projet de Sdrif a défini un taux annuel de 60 000 logements par an, la loi d'aménagement du Grand Paris prévoit que ce rythme annuel doit être porté à 70 000 logements par an. Le deuxième porte sur le projet de métro en lui-même, le réseau de rocade prévu dans la loi d'aménagement du Grand Paris s'éloignant fortement, en termes de tracé, du projet soutenu depuis 2007 par la Région, Arc Express.

(ii) Deux projets de métro en concurrence : le Grand Huit et Arc Express

Le projet de métro automatique du gouvernement, appelé « Grand Huit » en raison de sa forme de double rocade, accorde la priorité à la desserte des grands pôles d'activités économiques de la capitale et des aéroports, situés en moyenne et grande couronnes franciliennes : Roissy, Orly, la Défense, le plateau de Saclay, Clichy-Montfermeil, Noisy, Paris-Sud, etc. Il est chiffré à 21 milliards d'euros. Le projet Arc Express, soutenu par la Région Ile-de-France en concertation avec les collectivités territoriales, vise à favoriser les déplacements de banlieue à banlieue et à desservir les principaux pôles de développement de la petite couronne. Son coût total est estimé entre 5 et 6 milliards d'euros selon les variantes retenues.

La construction d'une ligne de métro de rocade n'est pas une idée récente. En 1994, le livre blanc rédigé par l'Etat, la Région Ile-de-France, la Ville de Paris et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (Iaurif devenu depuis IAU-îdF) au moment de la révision du Sdrif, soulignant la croissance des déplacements de banlieue à banlieue, en fait déjà mention. Plusieurs projets seront élaborés en ce sens, dont certains seront partiellement repris par Arc Express (encadré 1).

Le projet Arc Express est présenté au mois de novembre 2006 par la région Ile-de-France dans l'avant projet du schéma directeur. Son tracé est plus éloigné de Paris que celui de Métrophérique, élaboré par la RATP à la même époque. Les études sur le projet ont été inscrites au Contrat de projet Etat Région 2007-2013 à hauteur de 25,5 millions d'euros. Elles permettent de dégager un fuseau composé de quatre axes, qui sont inscrits dans le projet de Sdrif de septembre 2008.

⁵ Loi n°2010-788, votée le 12 juillet 2010.

**Encadré 1 - Projets de métro automatique de rocade en Ile-de-France
(fin des années 1980-mi 2000s)**

Orbitale (Organisation du bassin intérieur des transports annulaires libérés des encombrements), projet de métro en rocade élaboré par l'Iaurif au début des années 1990, qui prévoit une liaison en proche couronne ; il ne sera finalement pas inscrit au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2004-2008 en raison de la priorité accordée à la ligne 14 et au projet Eole ;

Métrophérique, présenté par la RATP à l'occasion de la mise en révision du SDRIF de 1994, dont le tracé est un peu plus éloigné que celui d'Orbitale ; ce projet a reçu le soutien du Président Nicolas Sarkozy en juin 2007 (lors du discours du Bourget) ;

Orbival (contraction de Orbitale et de Val-de-Marne), projet de métro automatique reliant l'est et l'ouest du Val-de-Marne, est présenté le 10 juillet 2006 ; il est soutenu par l'association éponyme créée à l'initiative du président du Conseil général du Val-de-Marne, Christian Favier (PC), et de Jacques J.P. Martin, maire de Nogent-sur-Marne et conseiller général UMP du Val-de-Marne⁶ ; Arc Express, sur l'arc sud entre Issy-les-Moulineaux et Noisy-le-Grand, reprend un tracé proche de celui d'Orbival.

Le jour même de l'adoption du projet de schéma directeur par l'Assemblée régionale, Christian Blanc, auditionné par la commission économique de l'Assemblée nationale, critique le projet Arc Express. Il le présente comme dépassé par rapport aux enjeux de la Région Ile-de-France⁷ et insiste sur la nécessité de desservir les pôles de Roissy-Plaine de France et du plateau de Saclay, stratégiques du point de vue du développement économique et de l'attractivité de la métropole francilienne. Les divergences entre les deux projets de métro, qui relèvent de visions opposées des priorités, aboutissent au blocage de la procédure d'approbation du Sdrif.

Le bras de fer entre l'Etat et la Région se poursuit jusqu'au vote de la loi d'aménagement du Grand Paris. Le 9 juillet 2009, le Syndicat des transports d'Ile-de-France, maître d'ouvrage d'Arc Express, saisit la Commission nationale du débat public (CNDP) afin d'organiser un débat sur le projet soutenu par la Région et par les collectivités locales. En octobre 2009, la CNDP confie l'organisation de ce débat à une commission particulière (CPDP) présidée par Jean-Luc Mathieu. Entre temps, dans le projet de loi sur l'aménagement du Grand Paris en discussion au Parlement, il est précisé que l'organisation d'une concertation sur le projet de Réseau de Transport Public du Grand Paris (RTPGP, ou « Grand Huit ») sera confiée au Préfet de Région ; un amendement adopté par le Sénat stipule par ailleurs la clôture « de toute procédure de débat public portant sur un projet de rocade de métro automatique en Ile-de-France », annulant de fait la possibilité d'ouverture d'un débat sur Arc Express. Face au tollé provoqué par cet amendement et par les dispositions du projet de loi, qui confient au préfet des prérogatives qui relèvent de la CNDP, le président de la commission, Daniel Deslandes, intervient auprès du Parlement « en s'étonnant de sa mise à l'écart et en rappelant les règles de droit commun » (CNDP, 2011)⁸. L'initiative de la CNDP,

⁶ En 2013, l'association Orbival regroupe le Conseil général du Val-de-Marne, le Conseil général de la Seine Saint-Denis, une trentaine de communes des deux départements et du département des Hauts-de-Seine, la Ville de Paris, plusieurs EPCI, des représentants du milieu économique (Codev94, CCIP), des instituts de recherche et centres universitaires (Institut Gustave Roussy, ENS Cachan, Université Paris XII), l'association des usagers des transports, l'UD CGT 94 (site : <http://www.orbival.fr/>, consultation octobre 2013).

⁷ Christian Blanc avait pourtant soutenu le projet Métrophérique, proche d'Arc Express, lorsqu'il était président de la RATP. Il déclare pourtant que si ce projet ne s'est pas fait il y a quinze ans et qu'on peut le déplorer, on doit maintenant réaliser les projets « dont on aura besoin dans quinze ans ».

⁸ La loi Barnier du 2 février 1995 qui a créé la CNDP et la loi démocratie de proximité du 27 février 2002 qui renforce ses prérogatives.

« approuvée par de nombreux acteurs de la vie politique et sociale », permet le retour aux principes posés par la loi Barnier et par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002. Dans la version votée en juin 2010, la loi d'aménagement du Grand Paris prévoit qu'un débat public sera lancé dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la loi et confié à la CNDP (article 3).

Deux débats parallèles sont finalement organisés entre le 30 septembre 2010 et le 31 janvier 2011, le premier sur le RTPGP et le deuxième sur Arc Express. Plusieurs réunions publiques communes aux deux projets, à l'époque concurrents, permettent de susciter des débats contradictoires. Eu égard à l'ampleur des financements prévus (21 milliards pour le RTPGP et 6 milliards d'euros pour Arc Express), il apparaît rapidement que les deux projets doivent converger vers un tracé commun. Un protocole d'accord est signé par le ministre de la ville (Maurice Leroy), le ministre de l'écologie, du développement durable et des transports (Nathalie Kosciusko-Morizet) et le président de Région (Jean-Paul Huchon) le 26 janvier 2011, quelques jours avant la clôture des deux débats, autour d'un réseau commun, le « Grand Paris Express ».

Le projet figurant dans le protocole d'accord s'appuie sur la fusion des deux projets précédents, retenant le principe d'une desserte en petite couronne et l'amélioration de la desserte des aéroports. En petite couronne, le tracé reprend en grande partie celui d'Arc Express. La Région et l'Etat restent divisés sur le devenir de la desserte du plateau de Saclay, pour laquelle la Région préconise la mise en place d'un bus à haut niveau de service, qui pourrait évoluer à terme vers un tramway, alors que l'Etat défend l'intégration de la desserte de Saclay au projet de métro automatique. La carte du protocole d'accord identifie la partie du tracé sur laquelle il n'y a pas de « vision partagée »⁹.

L'accord signé le 26 janvier cherche également à résoudre les blocages liés à l'avis négatif rendu par le conseil d'Etat sur le SDRIF. Dans le protocole, l'Etat s'engage à faire voter une loi permettant de débloquent les projets locaux, différés pour raisons réglementaires. Le 15 juin 2011, une loi visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France est votée. Elle précise que dès lors qu'elles sont compatibles avec le projet de SDRIF de 2008 et non contraires aux dispositions de la loi du Grand Paris, les révisions des documents locaux d'urbanisme ne peuvent être déclarées illégales du seul fait qu'elles sont incompatibles avec le schéma directeur de 2004¹⁰. Cette procédure dérogatoire est prévue pour s'appliquer jusqu'à l'approbation du nouveau schéma directeur, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2013.

⁹ Source : <http://www.iledefrance.fr/les-dossiers/transports/grand-paris-express-laccord/letat-et-la-region-parviennent-a-un-accord/> (consultation du 3 septembre 2012).

¹⁰ « Par dérogation à l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elles sont compatibles avec les dispositions du projet de schéma directeur de la région Ile-de-France adopté par délibération du conseil régional en date du 25 septembre 2008 qui ne sont pas contraires à la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, les révisions et les modifications des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme ou des documents en tenant lieu, ou des cartes communales ne sont pas illégales du seul fait qu'elles sont incompatibles avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France de 1994. Cette dérogation s'applique jusqu'à la première approbation d'un schéma directeur de la région d'Ile-de-France suivant l'entrée en vigueur de la présente loi et au plus tard le 13 décembre 2013 ». (extrait de la loi n°2011-665, article 1-I).

(iii) Du schéma d'ensemble au Nouveau Grand Paris

Après la publication par la CNDP du bilan du débat public sur le réseau de transport public du Grand Paris (le 31 mars 2011), la SGP, maître d'ouvrage du nouveau réseau, fait paraître le *schéma d'ensemble* du réseau, adopté le 26 mai 2011. Le schéma du Grand Paris Express est approuvé par décret le 24 août 2011. Le bilan financier chiffre le nouveau projet à 17,5 milliards d'euros (CNDP, 2011). L'avis motivé publié par la SGP en mai 2011 « expose et motive les modifications apportées par la Société du Grand Paris au projet tel que soumis au débat public, en s'appuyant sur les avis exprimés lors du débat ». Il est précisé que le protocole d'accord signé le 26 janvier 2011 par l'Etat et la Région constitue « un élément majeur dans la perspective de l'élaboration du schéma d'ensemble du métro du Grand Paris ». Cependant, les modifications apportées au réseau sont présentées dans le document par rapport à la référence du projet présenté en débat public.

Dans le secteur est, le tracé retenu fait une somme des propositions des lignes demandées respectivement par le Conseil général de Seine Saint Denis (entre Saint-Denis et Noisy-le-Grand en passant par Aubervilliers, Bobigny, Bondy) et le Conseil général du Val de Marne (entre Champigny-sur-Marne, le Perreux, Nogent-sur-Marne et Val de Fontenay). Le protocole du 26 janvier 2011 mentionnait « un arc Est, permettant la desserte de l'est parisien depuis Saint-Denis Pleyel jusqu'à Champigny via Val de Fontenay, ou Villiers sur Marne ou Noisy le Grand, selon un tracé et des modalités techniques restant à définir ». A la suite d'une mission d'étude, la SGP recommande la réalisation d'une liaison entre Saint-Denis Pleyel et Noisy-Champs d'une part, entre Val-de-Fontenay et Champigny-sur-Marne d'autre part. La réalisation de ces deux liaisons, qui sont désignées par les acteurs sous l'appellation de « ligne orange », apparaît cependant moins prioritaire dans le temps que la réalisation de la ligne rouge, en proche et moyenne couronne parisienne.

Dans ce schéma d'ensemble, le maître d'ouvrage accorde la priorité à la réalisation de la partie sud de la ligne rouge (entre Noisy-Champs et Pont de Sèvres). Le dossier d'enquête publique sur ce premier tronçon a été transmis au Préfet de Région le 31 juillet 2012. Vingt et une réunions publiques en amont de l'enquête ont été programmées par la SGP, entre le 13 septembre et le 15 novembre 2012.

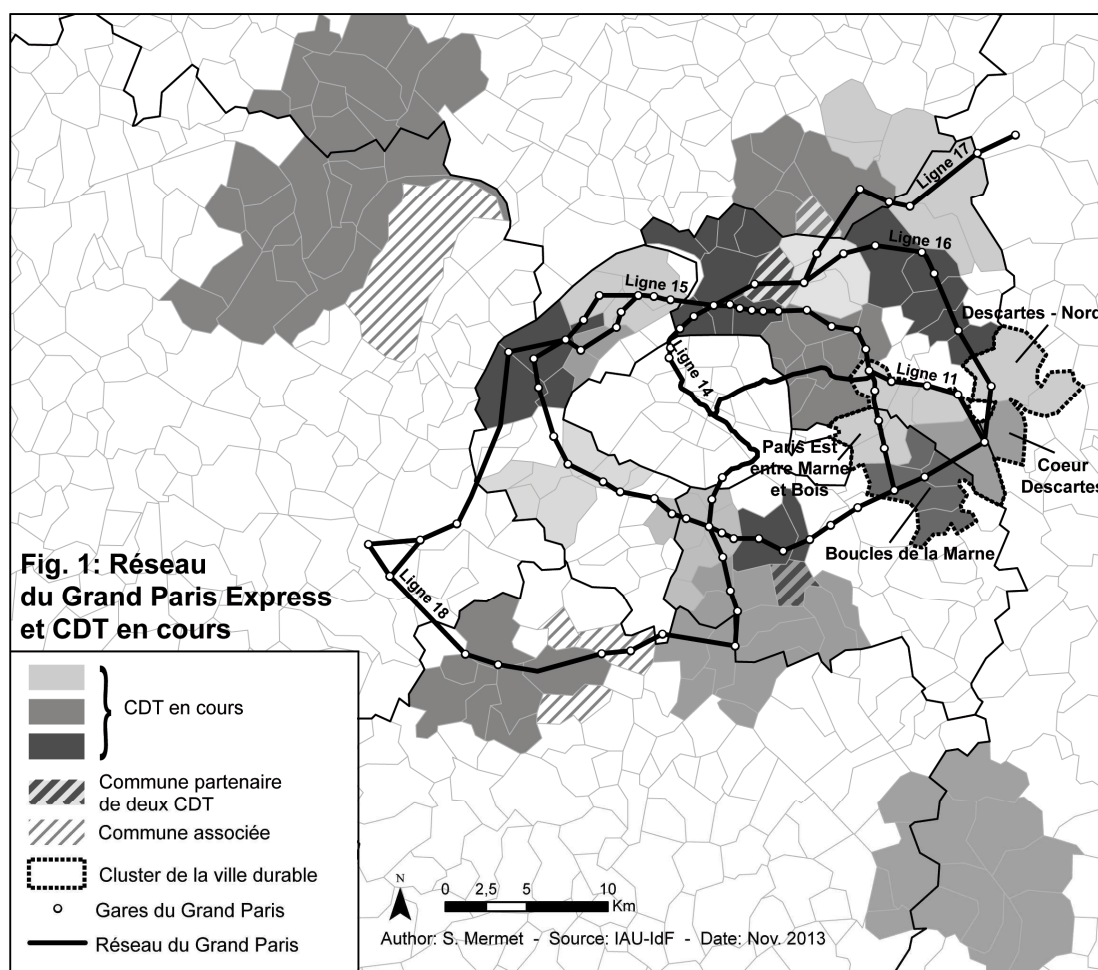
L'élection de François Hollande à la présidence de la République en mai 2012 et la formation d'un gouvernement de majorité socialiste viennent perturber le déroulement du projet. En juillet 2012, le refus du ministère du Budget d'inscrire un milliard d'euros nécessaire au démarrage du projet dans la loi de programmation des finances publiques entraîne de vives inquiétudes vis-à-vis de l'avenir du Grand Paris Express. Les élus locaux se mobilisent pour protester contre ce que certains dénoncent comme une remise en cause par la gauche du projet du Grand Paris. Une réflexion s'engage alors au sein du gouvernement à propos du financement du projet et de son évaluation. Un rapport d'expertise est confié à Pascal Auzannet, ancien responsable du développement à la RATP, qui réactualise les coûts du projet, élabore des scénarii pour sa réalisation et son financement (Auzannet, 2012).

Le 6 mars 2013, le discours du premier ministre Jean-Marc Ayrault à l'Université de Marne-la-Vallée met fin à cette période d'incertitude. Un rapport intitulé le « Nouveau Grand Paris » est présenté¹¹, confirmant les objectifs ambitieux de construction de logement prévus

¹¹ Source : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-nouveau-grand-paris-pour-une-region-competitive-et-solidaire> (consultation septembre 2013).

par la loi de juin 2010, et défendant le principe d'une nouvelle gouvernance, qui devra figurer au projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique annoncé pour le mois d'avril. Le coût financier du projet du Grand Paris Express et son financement ont été revus : le coût total du projet est désormais estimé à 29,9 milliards d'euros et le bouclage de son financement est assuré majoritairement à partir du produit de la taxe locale sur les bureaux, intégralement reversé à la SGP (après suppression du prélèvement auparavant effectué au profit de l'ANRU). Par ailleurs, l'articulation du métro automatique avec le réseau existant a été repensée, la modernisation et l'extension du réseau existant étant prévues à travers un plan de mobilisation de 12 milliards d'euros. Le rapport appelle également au renforcement de la coordination entre la SGP et le STIF doit être renforcée. Le STIF est conforté en tant qu'autorité organisatrice de plein exercice, le gouvernement proposant, afin de renforcer la cohérence entre les différents tronçons qui constituent la rocade du Grand Paris, que ce dernier délègue la maîtrise d'ouvrage du tronçon Pleyel-Champigny de la future ligne 15 à la SGP (Premier Ministre, 2013).

En octobre 2013, vingt-deux contrats de développement territorial sont en cours d'élaboration, dont deux n'ont pas encore de périmètre défini (figure 1)¹². Douze territoires ont désormais validé leur CDT et quatorze territoires ont signé un accord-cadre¹³.



¹² Pour plus de détails : <http://www.iau-idf.fr/debats-enjeux/les-contrats-de-developpement-territorial-cdt.html>.

¹³ L'accord-cadre définit les grandes orientations du projet. Certains territoires ont directement signé le CDT, sans passer par l'étape de l'accord-cadre, ce qui est le cas du CDT « Cœur Descartes ».

2. Genèse des CDT « Cœur Descartes » et « Boucles de la Marne »

Le 26 novembre 2010, le préfet de la Région Ile-de-France, Daniel Canepa réunit le comité de pilotage du cluster de la ville durable à la Cité Descartes, le pôle d'enseignement supérieur et de recherche situé sur la commune de Champs-sur-Marne¹⁴. Outre les représentants des services de l'Etat (Préfecture régionale, préfecture du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne, DRIEA, DDT77, Eparmane), cette réunion rassemble les maires ou adjoints des communes de Champs-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Chelles, Vaires-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Bry-sur-Marne, Neuilly-sur-Marne, Nogent-sur-Marne, Noisiel, des représentants des départements de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de la Seine-et-Marne ainsi que des représentants du SAN du Val Maubuée, des communautés d'agglomération de Marne-et-Chanteraine, de la vallée de la Marne et de l'Association des collectivités territoriales de l'est parisien (Actep).

En préambule, le préfet fait part de la nécessité d'associer au comité de pilotage du cluster au conseil régional ainsi qu'aux acteurs économiques du pôle de compétitivité Advancity. Il rappelle ensuite le calendrier d'élaboration des contrats de développement territorial, qui sont censés être signés à la fin de l'année 2011, envisageant deux possibilités : soit la signature d'un contrat global, soit la signature de plusieurs contrats qui devront être mis en cohérence au sein d'un schéma global. Les élus font part de leur volonté de s'engager dans plusieurs démarches différentes. Dès cette date, les contours des quatre futurs CDT de la ville durable sont déjà fixés, indiquant dans certains cas l'influence de discussions et de réflexions intercommunales préexistantes au projet du Grand Paris. Il faudra encore plusieurs mois avant que les conditions initiales d'élaboration des différents contrats se stabilisent, délai nécessaire à la convergence des projets de métro du RTPGP et Arc Express et lié par ailleurs aux spécificités locales. C'est à l'analyse de la genèse des CDT Cœur Descartes (Noisy-Champs) et des Boucles de la Marne (Bry-Villiers-Champigny-Chennevières) que se consacre cette section, après une brève présentation des deux terrains d'étude.

2.1. Présentation des deux terrains d'étude

Les CDT « Cœur Descartes » et « Boucles de la Marne » auxquels s'applique notre analyse sont situés pour partie dans le périmètre de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Ils font partie d'un ensemble de quatre CDT constitutifs du territoire de projet dit du « cluster de la ville durable » :

- au cœur du cluster, la Cité Descartes accueille l'Université de Marne-la-Vallée, plusieurs écoles d'ingénieurs dont l'Ecole des Ponts ParisTech, l'Ecole d'architecture de Marne-la-Vallée, une trentaine de laboratoires de recherche ainsi qu'un parc d'entreprises. Le périmètre du CDT « Cœur Descartes » englobe la totalité des périmètres des deux communes directement concernées : Champs-sur-Marne et Noisy-Champs ;

- au sud-ouest, le CDT des « Boucles de la Marne » s'est initialement constitué autour des trois communes de Champigny-sur-Marne, Bry-sur-Marne et Villiers-sur-Marne qui se sont mobilisées pour demander la création d'une nouvelle station du métro du Grand Paris,

¹⁴ Voir le compte-rendu du comité de pilotage du cluster de la ville durable du 26 novembre 2010 publié sur le site de la ville de Champs-sur-Marne : www.ville-champssurmarne.fr/actualite/actu/CR_descartes261110.pdf ; consultation janvier 2012).

dite gare des « trois communes » ; la commune de Chennevières-sur-Marne s'est jointe tardivement à la démarche, en mars 2012 ;

- au nord-est, les communes de Chelles et de Vaires-sur-Marne forment le CDT dit « Descartes nord » ;

- au nord-ouest, les six communes de Fontenay-sous-Bois, Nogent-sur-Marne, Rosny-sous-Bois, le Perreux-sur-Marne, Neuilly-sous-Bois et Neuilly Plaisance forment le CDT dit « Descartes ouest ».

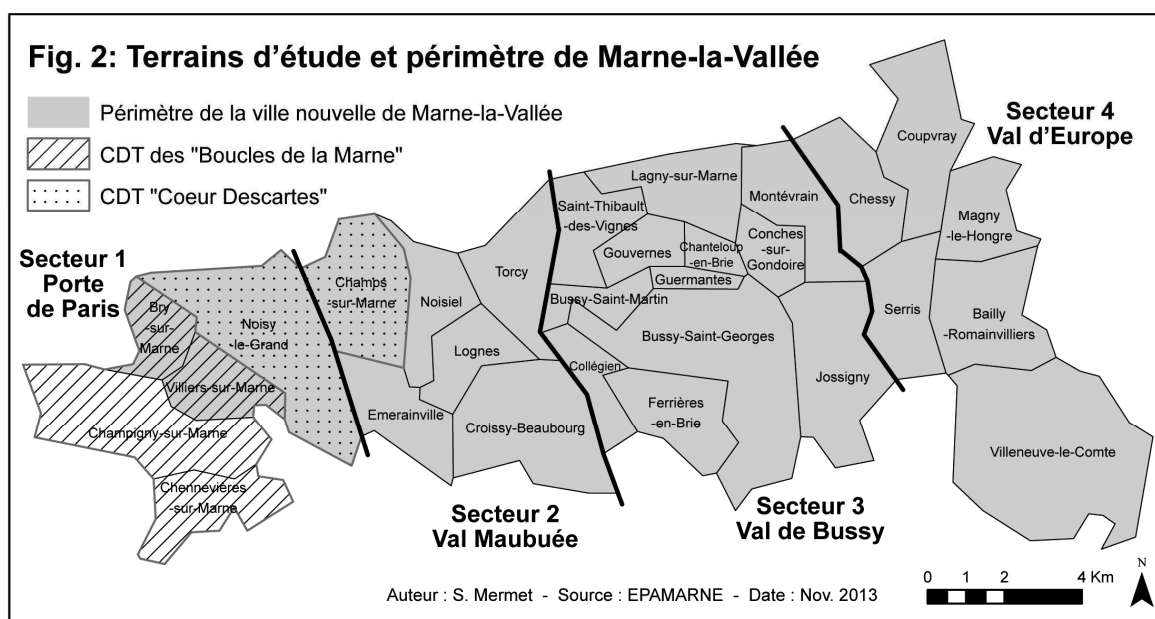
Le périmètre du cluster de la ville durable s'étend sur trois départements (Val de Marne, Seine et Marne et Seine Saint Denis). A la demande du Préfet de Région, l'élaboration d'un « schéma de développement territorial » (SDT) a été engagée, dans le but d'assurer une mise en cohérence des quatre CDT. L'élaboration du SDT, pilotée par la DRIEA d'Ile-de-France, a été confiée au groupement d'études Acadie-TVK.

(i) Une organisation administrative et territoriale très morcelée

L'organisation administrative du territoire dans lequel s'inscrivent les deux CDT est particulièrement complexe, notamment en raison du contexte spécifique de la ville nouvelle.

Située dans l'est parisien, Marne-la-Vallée est une des cinq villes nouvelles inscrites au schéma d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne de 1965. Un établissement public d'aménagement, Epamarne, a été créé en 1972, succédant à la mission d'études et d'aménagement de la Vallée de la Marne mise en place en 1969. Epamarne intervient en tant qu'aménageur dans les zones relevant de l'Opération d'intérêt national (OIN) au sein des trois premiers secteurs d'urbanisation, soit, d'est en ouest : Porte de Paris, Val Maubuée et Val de Bussy. Un second établissement public d'aménagement, Epafrance, est créé en mars 1987, afin d'aménager un quatrième secteur (Val d'Europe) à l'est, en lien avec le projet d'implantation de la société Euro Disney et de la création des parcs d'attraction.

La ville nouvelle de Marne-la-Vallée compte aujourd'hui 27 communes, historiquement réparties dans les quatre secteurs d'urbanisation (figure 2).



Le périmètre de la ville nouvelle recoupe celui des trois départements de la Seine Saint-Denis, du Val de Marne et de la Seine et Marne. Les deux CDT étudiés sont situés dans les anciens secteurs 1 et 2. Le CDT « Cœur Descartes » regroupe les communes de Noisy-le-Grand (ex-secteur 1) et de Champs-sur-Marne (ex-secteur 2). Ces deux communes appartiennent respectivement au département de Seine Saint Denis et du Val-de-Marne. Le CDT des « Boucles de la Marne » réunit les communes de Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Villiers-sur-Marne et Chennevières-sur-Marne, qui appartiennent au département du Val-de-Marne. Bry et Villiers sont situées dans l'ancien secteur 1 de Marne-la-Vallée, alors que les communes de Champigny et de Chennevières se situent hors du périmètre de la ville nouvelle.

Trois structures intercommunales, dont les périmètres ne correspondent que très partiellement à ceux des CDT et de la ville nouvelle, se superposent par ailleurs aux différentes limites administratives ou de projet (figure 3). Au sud, la Communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne regroupe sept communes, dont Chennevières-sur-Marne, qui participe au CDT des Boucles de la Marne. A l'est, la Communauté d'agglomération du Val Maubuée, anciennement syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) s'est constituée autour de six communes, dont Champs-sur-Marne, qui participe au CDT Cœur Descartes. Enfin à l'ouest, entre Paris et le premier secteur de Marne-la-Vallée, s'étend le territoire de l'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien (Actep). L'Actep est une association de promotion du développement local qui regroupe 14 communes situées dans deux départements (Seine Saint-Denis et Val-de-Marne) et le conseil général du Val-de-Marne. L'Actep s'est transformée en syndicat mixte ouvert en janvier 2013. Les trois structures intercommunales interviennent au titre des compétences qui leur ont été déléguées par les communes de Champs-sur-Marne et Chennevières pour leurs CA respectives et Champigny et Bry pour l'Actep (tableau 1).

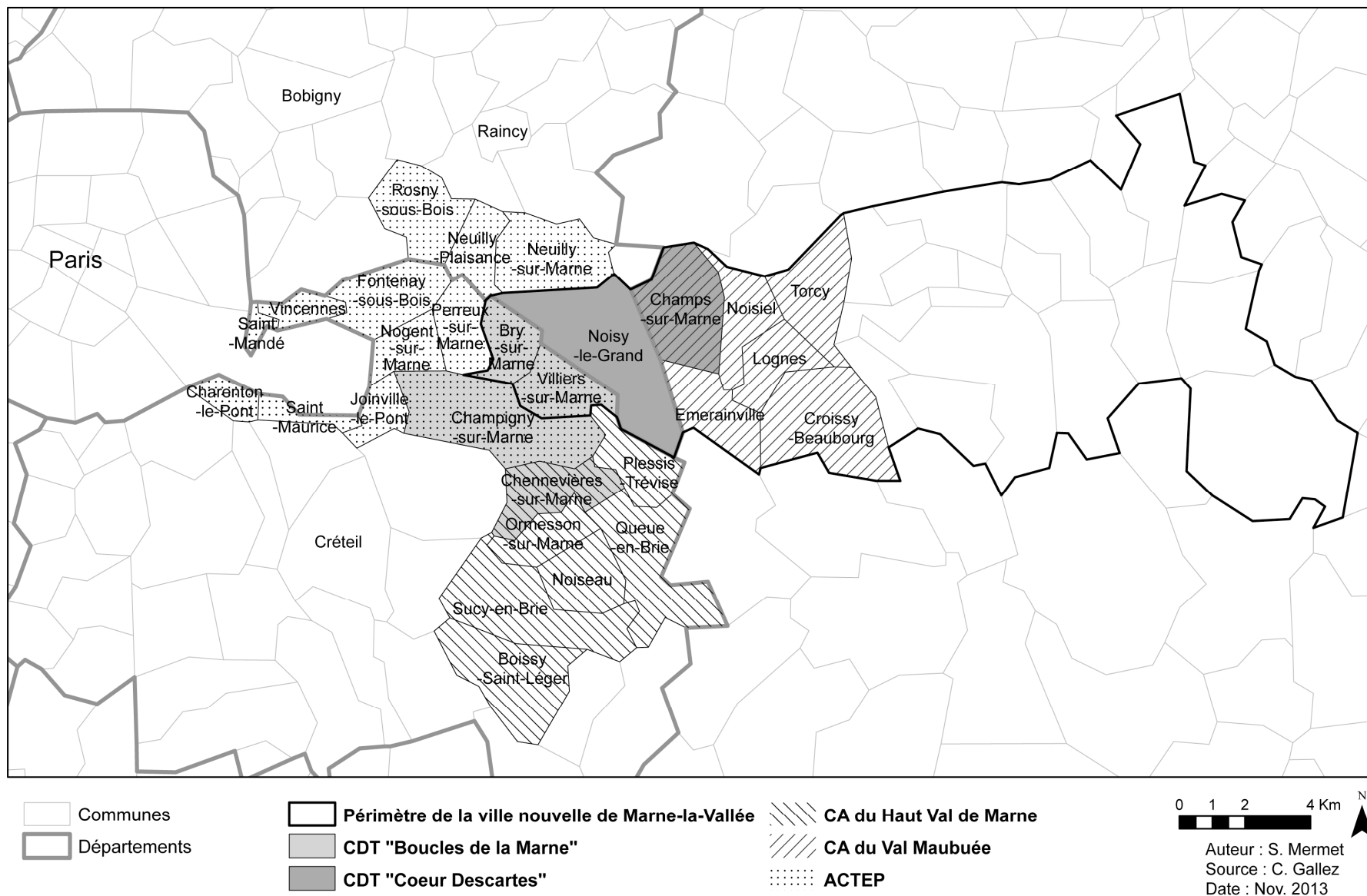
Tableau 1 – Compétences/missions des communautés d'agglomération (CA) et de l'Actep

	CA Haut Val de Marne	CA Val Maubuée	Actep
Communes	Boissy Saint-Léger, Chennevières-sur-M., Noiseau, Ormesson-sur-M., Le Plessis-Trévis La Queue-en-Brie, Sucy-en-Brie	Champs-sur-Marne Croissy Beaubourg Emerainville Lognes Noisiel Torcy	Bry-sur-M., Champigny-sur-M., Charenton-le-Pont, Fontenay sous Bois, Joinville-le-Pont, Le Perreux-sur-M., Neuilly Plaisance, Neuilly-sur-M., Nogent-sur-M., Rosny sous Bois, Saint-Mandé, Saint Maurice, Villiers-sur-M, Vincennes
Pop. (2010) Superficie	106 102 hab. 4 660 ha	86 322 hab. 3 816 ha	463 000 hab. 5 600 ha
Compétences /missions	- 4 compétences oblig. ⁽¹⁾ - 6 compétences option. : assainissement, déchets, environnement/cadre de vie, culture et sport, voirie et stationnement commun. - 3 compétences facult. accueil gens du voyage, itinéraires de découverte, milieux aquatiques	- 4 compétences oblig. ⁽¹⁾ - 3 compétences option. : gestion de l'eau, assainissement, culture et sport - 1 compétence facult. : environnement/cadre de vie	Travailler collectivement sur : Développement urbain Transports et mobilité Développement éco. Formation Emplois Logement Culture Tourisme

⁽¹⁾ Développement éco., aménagement espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville.

Source : auteures, d'après les sites internet et les rapports d'activité des trois intercommunalités.

Fig. 3 : Enchevêtrement des structures administratives et des périmètres de projet



(ii) Le CDT « Cœur Descartes »

La Cité Descartes a été identifiée par l'Etat comme un moteur du développement d'un pôle d'enseignement, de recherche et d'ingénierie de renommée internationale centré sur la ville et sur le développement. Deux communes sont directement concernées par la future station du Grand Paris Express, Noisy-Champs, interconnectée au RER A : Champs-sur-Marne, sur le territoire de laquelle la Cité Descartes (123 ha) est située et Noisy-le-Grand, 6^{ème} ville de Seine-Saint-Denis en termes démographique, qui dispose d'un pôle d'emplois important, notamment dans le secteur tertiaire (Mont d'Est).

Les deux communes sont desservies par l'autoroute A4, le RER A (stations de Noisy-le-Grand Mont d'Est et station de Noisy-Champs) et par le RER (station des Yvris-Noisy le Grand). Il est prévu que Noisy-le-Grand soit le terminus de la ligne de bus en site propre du Trans-Val-de-Marne (TVM)¹⁵. Une douzaine de bus RATP desservent les deux communes. Il est prévu à terme que Noisy-Champs soit une station d'interconnexion entre le RER A et les lignes 15 et 11 du Grand Paris Express.

Le territoire du CDT Cœur Descartes se situe à la lisière entre la zone dense et la moyenne couronne. En 2009, la population totale du CDT est de 87 211 habitants et le nombre d'emplois de 38 173 (tableau 2).

Tableau 2 – Taille, population et logement social des communes du CDT Cœur Descartes (2009)

	Champs-sur-Marne	Noisy-le-Grand	Total CDT
Population	24 271	63 405	87 211
Superficie (ha)	735	1 295	2 030
Densité (hab/km ²)	3 302	4 896	4296
Population active	12 967	33 743	46 710
Emplois	9 936	28 237	38 173
Taux d'emploi (%)	76,6	83,7	81,7

Source : INSEE, RGP 2009.

Le principal projet d'aménagement concerne la Cité Descartes, avec l'installation de nombreux laboratoires de recherche dans deux nouveaux bâtiments et la construction prévue d'environ 1500 logements étudiants. Les Ateliers Yves Lion ont élaboré à la demande de l'Epamarne un projet d'aménagement de l'ensemble du site. Parmi les autres secteurs à enjeux figurent les emprises de l'ancienne A103, le long d'un axe nord-sud entre les deux communes. Deux projets concernent cette réserve foncière (Ru de Nesles et Grand projet Est), qui prévoient la construction de logements et l'accueil d'activités (IAU-îdF, 2012).

Après une période d'atermolements autour de l'élaboration d'un accord-cadre, qui n'a finalement jamais été signé, le projet de CDT Cœur Descartes a été validé le 9 septembre 2013. C'est le douzième CDT signé en région Ile-de-France.

(iii) Le CDT « boucles de la Marne »

La démarche d'élaboration du contrat de développement territorial dit « Ville durable sud » a démarré à la fin de l'année 2011, à la suite de la publication du schéma d'ensemble du

¹⁵ Le TVM relie depuis 2000 St-Maur Créteil au MIN de Rungis, puis Antony-Croix de Berny. L'objectif du projet Est-TVM est de relier Créteil à Noisy-le-Grand.

réseau du Grand Paris par la Société du Grand Paris (SGP), le 26 mai 2011, et de la liste des communes par CDT par la Préfecture de la Région Ile-de-France, le 16 septembre 2011.

Le périmètre du CDT inclut la totalité des périmètres communaux. Initialement, il regroupait uniquement les trois communes de Bry-sur-Marne, Villiers-sur-Marne et Champigny-sur-Marne, situées à l'extrémité sud ouest du périmètre de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Au début du mois de mars 2012, une quatrième commune, Chennevières-sur-Marne, située au sud de Champigny, a rejoint le CDT.

La commune de Champigny-sur-Marne se distingue par une superficie et par un poids démographique nettement plus importants que ceux des trois autres communes (tableau 3). Elle concentre également un taux beaucoup plus élevé de logement social, qui avoisine 40%.

Tableau 3 – Taille, population et logement social des communes du CDT Boucles de la Marne (2009)

	Bry-sur-Marne	Champigny-sur-Marne	Chennevières-Sur-Marne	Villiers-sur-Marne	Total CDT
Population	15 309	75 090	18 049	27 338	135 786
Superficie (ha)	3 335	11 300	5 270	4 330	24 235
Densité (h/km ²)	4 570	6 645	3 385	6 151	5 603
Emplois	7 165	18 384	6 185	5 346	37 080
Pop. active	7 760	37 162	8 951	13 574	67 447
Taux d'emploi	92,3	49,5	69,1	39,4	55,0

Source : INSEE, RGP 2009

Le territoire du CDT se caractérise par un faible taux d'emplois (55%). A Champigny, les principales activités sont représentées par l'entreprise Air Liquide et un tissu important de PME artisanales notamment dans le secteur du bâtiment. L'accueil d'activités nouvelles constitue un enjeu majeur et partagé par les trois communes, défendu par les maires au-delà de la diversité de leurs appartenances politiques. Champigny est dirigée par une municipalité de majorité communiste, alors que les communes de Bry, Villiers et Chennevières sont orientées à droite (majorité UMP).

Le territoire du CDT des Boucles de la Marne est desservi par l'autoroute A4, qui passe par les frontières nord et nord-ouest de Champigny-sur-Marne et de Villiers-sur-Marne, et longe la frontière sud de Bry-sur-Marne. L'autoroute A4 fait l'objet d'une étude de requalification en autoroute urbaine, prévoyant une circulation apaisée et la réservation d'une voie pour un transport collectif en site propre. Deux lignes de RER traversent le périmètre : au nord, la ligne A (branche de Chessy-Marne-la-Vallée) qui dessert la commune de Bry-sur-Marne ; au sud de l'A4, la ligne E qui dessert la commune de Champigny (station des Boullereaux) et celle de Villiers (station du Plessis-Trévisé). Deux nouvelles stations de la ligne 15 du Grand Paris Express sont prévues : la station de Champigny-centre, à l'ouest et la station de Bry-Villiers-Champigny, située à l'intersection des trois communes, et qui deviendra une station d'interconnexion avec le RER E. Par ailleurs, la station de Champigny-centre serait le terminus de la ligne 11 (anciennement appelée ligne orange) du Grand Paris Express. Deux autres projets de transports collectifs lourds sont programmés dans ce périmètre : Altival, un projet de transport collectif en site propre porté par le département du Val-de-Marne, qui se développerait selon un axe nord sud sur les anciennes emprises de la Voie de Desserte Orientale et Est-TVM (Est-Trans-Val-de-Marne), sur un axe est-ouest, projet d'extension du bus en site qui fait la liaison entre Créteil et Antony-Croix de Berny.

Les principaux enjeux, en termes d'aménagement, concernent les emprises de l'ex-Voie de Desserte Orientale (VDO), projet de liaison autoroutière entre l'A4, la RD4 et l'A6, inscrit au SDRIF de 1994 et officiellement abandonné depuis 2007. Cette réserve foncière très importante, longue d'une quinzaine de kilomètres et large d'environ 80 mètres, traverse les communes de Villiers, Champigny, Chennevières, Ormesson et Sucy-en-Brie. La moitié des terrains appartiennent à l'Etat, le reste appartenant à des propriétaires privés. La future station de Bry-Villers-Champigny est située sur ces emprises, et présente par conséquent un fort potentiel en termes de développement urbain.

Pour le CDT des Boucles de la Marne, les acteurs participant aux comités de pilotage sont : les élus (maires ou adjoints selon les réunions) et les cadres techniques référents, le Préfet ou son représentant (chargé de mission sur plusieurs CDT), les représentants de la DRIEA IF, de l'Epamarne, du Conseil général du Val de Marne, de l'Actep, de la Communauté d'agglomération de la vallée de la Marne.

Un accord-cadre a été signé le 21 mars 2012 par le préfet de région, le président du conseil général du Val-de-Marne, les maires des quatre communes de Bry, Villiers, Champigny et Chennevières et par le président de la communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne.

2.2 Communes : les raisons de l'engagement

Le projet de la loi d'aménagement du Grand Paris a suscité de violentes réactions de la part des élus locaux, notamment des maires et des grands élus de gauche en région Ile-de-France, qui dénoncent une absence de concertation et un régime juridique d'exception, que les représentants de l'Etat justifient par la nécessité d'agir vite. Les élus franciliens s'insurgent contre ce qu'ils considèrent comme un dessaisissement de l'autorité organisatrice des transports régionale, le Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif) et des compétences d'aménagement des communes. En l'absence de signature d'un CDT, la loi stipule que la SGP peut en effet agir en tant qu'aménageur à la place des communes dans des périmètres de 400 mètres autour des gares, ainsi que le stipule le texte finalement adopté le 3 juin 2010.

« Lorsque ces opérations interviennent sur le territoire des communes non signataires d'un contrat de développement territorial, l'établissement public « Société du Grand Paris » peut, après avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents concernés, conduire ces opérations dans un rayon inférieur à 400 mètres autour des gares nouvelles du réseau de transport public du Grand Paris » (loi n°2010-597, art.7-V).

La menace d'une perte de maîtrise par les élus de l'urbanisme sur une partie de leur territoire constitue, aux dires de plusieurs interlocuteurs, un premier motif de l'engagement des communes dans les démarches de CDT.

« Comment votre commune a-t-elle accueilli le projet de loi d'aménagement du Grand Paris et ses fameux CDT ? Est-ce qu'au départ il n'y a pas eu une réaction de méfiance par rapport à ce que l'Etat pouvait imposer ?

- Toujours, toujours. Dans le respect des institutions, il y a toujours, c'est toujours ça.
- Et dans la mesure où la première loi disait aussi que si on signait pas, sur les 400 m, il y aurait une imposition par l'Etat... » (entretien élu et cadre technique commune).

Au-delà de l'obligation légale, plusieurs autres facteurs ont joué un rôle incitatif.

Les relations que les élus des communes entretiennent avec l'Etat, et plus particulièrement avec les représentants d'Epamarne, dans le contexte particulier de la ville nouvelle, influencent leur volonté plus ou moins forte de s'engager dans la démarche. Pour certains acteurs communaux, le CDT constitue une occasion de participer davantage aux choix d'avenir pour leur territoire, et cela même si l'Etat fixe un certain nombre de normes, par exemple concernant la construction de logements.

« Je pense qu'il y a aussi la volonté de maîtriser justement un peu plus l'avenir du territoire parce qu'avec la construction de la ville nouvelle, c'est vrai que les élus n'ont pas totalement maîtrisé. (...) Après, il y a des choses qui sont imposées par l'État, le nombre de logements, voilà... On n'a pas le choix ! » (entretien cadre technique commune).

A l'inverse, pour les communes les plus fortement opposées à toute remise en cause des principes de décentralisation et de la souveraineté du maire sur son territoire, l'engagement dans la démarche de CDT ne présente pas d'intérêt si l'Etat ne s'engage à aucune contrepartie à la construction de nouveaux logements. Ainsi la commune de Noisy-le-Grand n'accepte de participer à la démarche qu'avec beaucoup de réticence, au moment même le maire a décidé de faire sortir du périmètre de la ville nouvelle les dernières ZAC sur lesquelles Epamarne avait encore un rôle d'aménageur.

Pour certaines communes, l'engagement dans la démarche du CDT constitue une forme de garantie d'un engagement de l'Etat vis-à-vis du financement des projets de transport directement liés à l'arrivée du métro automatique, notamment en matière de desserte des futures stations. C'est la raison avancée par les représentants de Chennevières-sur-Marne, dont les élus ont décidé le rattachement tardif au CDT des Boucles de la Marne, alors même que la commune n'est pas directement concernée par la gare dite 'des trois communes'. Selon nos interlocuteurs, la participation de la commune s'explique par la volonté des élus de s'assurer du prolongement du premier tronçon du projet de transport collectif en site propre (TCSP) Altival jusqu'à l'écoquartier actuellement en développement au centre de Chennevières.

« En fait la ville de Chennevières, pour s'assurer de la venue de ce TCSP - c'est vrai que nous, l'écoquartier, avec ses 800 logements, il ne peut se faire que si on a un transport en commun qui peut desservir cette zone et puis alléger les voies routières qui sont quand même, à Chennevières, assez saturées. Et donc c'est la ville de Chennevières qui a tenu, particulièrement, à intégrer ce CDT, pour tous les avantages qu'on pourrait en retirer, mais aussi pour ce TCSP Altival, pour s'assurer de la venue du TCSP. » (entretien cadre technique commune).

De manière plus générale, les acteurs locaux estiment que leur participation à la démarche du CDT peut leur assurer une certaine priorité vis-à-vis de l'obtention de certains financements ou programmes subventionnés.

Enfin dans la plupart des communes, les acteurs locaux, et plus particulièrement les cadres techniques, reconnaissent l'intérêt de la démarche dans ce qu'elle permet de transgresser les frontières communales et de lancer une réflexion commune. Comme l'ont souligné certains de nos interlocuteurs, dans certains cas, c'est la première fois que les services techniques de deux communes voisines discutent et travaillent ensemble.

« Et vous y voyez un intérêt finalement à ce dispositif ?
- Ça crée une dynamique.

- Oui, c'est vrai et puis travailler avec la ville de X, différents partenaires... et puis de toute façon sinon on nous imposait des choses, donc...
- Ça crée un maillage aussi avec X, la frontière n'était pas heureuse, il y a quand même des espaces communs à réfléchir, enfin, une frontière commune à réfléchir. » (entretien cadres techniques commune).

2.3. La localisation des stations du Grand Paris

La localisation des stations du futur métro automatique constitue l'enjeu central de la mise en place des CDT et le premier sujet de discussion entre l'Etat et les collectivités locales. De ce point de vue, nos deux terrains d'études présentent des situations différentes.

Dans le cas du CDT Cœur Descartes, la question du choix entre Noisy-le Grand Mont d'Est et Noisy-Champs, toutes deux situées sur le RER A. Les débats publics confrontent deux options : selon le tracé retenu pour le RTPGP, la station est localisée à Noisy-Champs, qui dessert la Cité Descartes, au « cœur du cluster » de la ville durable ; selon le tracé du réseau Arc Express (variante dite éloignée), la station est au contraire localisée à Noisy-le-Grand Mont d'Est, afin d'accorder la priorité à la desserte du pôle d'emploi du Mont d'Est. Lors de la première réunion du comité de pilotage du cluster Descartes, le 26 novembre 2010, le maire de Noisy-le-Grand, Michel Pajon intervient pour souligner que « le secteur ouest de sa commune, Mont d'Est, mériterait de figurer plus clairement dans la stratégie du territoire, en tant que 'premier quartier d'affaires de l'est francilien' »¹⁶. La ville de Noisy-le-Grand, soutenue dans cette demande par le Département du Val-de-Marne, plaide pour une double desserte de la zone par le futur métro automatique. Dans le cahier d'acteurs commun aux deux débats publics, rédigé en novembre 2010¹⁷, Noisy-le-Grand se positionne comme la « capitale économique de l'est parisien », faisant valoir ses atouts en tant que moteur du mouvement de rééquilibrage à l'est. L'intérêt d'une double desserte est souligné : à l'ouest avec la station de Noisy-le-Grand Mont d'Est, en accord avec les objectifs de développement économique, de soutien au développement des activités du Mont d'Est, de requalification du centre et de mixité sociale ; à l'est avec la station de Noisy-Champs, en lien avec la Cité Descartes et le projet d'écoquartier du Clos d'Ambert que la commune prévoit de d'aménager sur les réserves foncières disponibles à l'est de la commune, dans la zone limitrophe à la commune de Champs-sur-Marne.

Le tracé retenu dans le schéma d'ensemble publié en mars 2011 tranche finalement en faveur d'une seule station située sur la ligne rouge et terminus de la ligne orange, Noisy-Champs. Avec le soutien du Conseil général du Val-de-Marne et celui de la commune de Champs-sur-Marne, les représentants de la commune de Noisy-le-Grand continuent de défendre l'idée que la branche est de la ligne orange¹⁸ doit desservir Noisy-le-Grand Mont d'Est. Cette requête n'est pas retenue, et la ville de Noisy-le-Grand finit par accepter le principe d'une double desserte du Grand Paris Express (lignes 11 et 15) à Noisy-Champs tout en réclamant des garanties pour l'organisation du rabattement vers la station de la Cité Descartes.

¹⁶ Extrait du compte rendu du comité de pilotage du cluster de la ville durable, Préfecture de la Région Ile-de-France, novembre 2010.

¹⁷ Cf. Ville de Noisy-le-Grand, 2010.

¹⁸ Actuellement dénommée ligne 11, dans le schéma du Nouveau Grand Paris.

Dans le cas du CDT des Boucles de la Marne, l'existence de la réserve foncière de l'ex-VDO joue un rôle essentiel dans le choix de la localisation d'une des deux nouvelles stations du Grand Paris. Les réflexions sur l'aménagement de ces emprises ont fait l'objet de négociations entre l'Etat et les collectivités bien avant le vote de la loi d'aménagement du Grand Paris.

Des discussions ont été engagées entre le Conseil général du Val-de-Marne et l'Etat, au sujet du projet de liaison routière assortie d'un TCSP dénommé « Altival » que le département fait figurer dans le schéma départemental d'aménagement adopté le 24 avril 2006¹⁹ (CG94, 2006). L'abandon du projet de liaison autoroutière, annoncé par l'Etat en 2007 dans le porter à connaissance sur la révision du SDRIF et le transfert d'une partie du réseau routier national aux départements incitent les représentants de l'Etat et du conseil général du Val de Marne à engager une étude de prospective urbaine concernant l'utilisation des emprises de l'ex-VDO. La communauté d'agglomération du Haut-Val-de-Marne et les communes de Bry, Villiers et Champigny participent aux côtés de l'Etat au financement de l'étude, confiée au cabinet d'architectes-urbanistes Brès et Mariolle.

Les négociations entre l'Etat, le Conseil général du Val-de-Marne et les collectivités s'inscrivent dans un contexte où l'Etat met en place à partir de 2008 une politique volontariste en faveur de la mobilisation du foncier pour la construction de logement, conformément à la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Le comité interministériel pour le développement de l'offre de logement du 28 mars 2008 fixe un objectif de 70 000 mises en chantier sur la base d'un ensemble de 514 emprises identifiées au titre de la période 2008-2012, au titre desquelles figure la VDO. Les nouvelles orientations de la politique nationale se traduisent par la volonté de l'Etat de réserver une partie des emprises de la VDO aux fins de la construction de logement. Cette volonté se heurte toutefois aux intérêts exprimés par les collectivités locales.

D'une part, le conseil général réclame à l'Etat la cession de la totalité des emprises réservées au titre de l'ancien projet autoroutier afin de financer à travers la vente des terrains situées le long de la future voie routière le projet de TCSP, dont le coût total est estimé à 160 millions d'euros. L'Etat n'accepte de céder au département que l'emprise nécessaire à la réalisation de la nouvelle voie routière, soit 30 mètres environ, sur une largeur totale de 80 mètres. L'absence de consensus entre les parties aboutit à un recours déposé par le Conseil général du Val-de-Marne auprès du tribunal administratif. D'autre part, les communes concernées par l'emprise de la VDO font part de leur volonté de dédier une part majoritaire de l'aménagement de ces terrains à l'accueil d'activités économiques, plutôt qu'à la construction de logement. Malgré ce contexte a priori peu favorable aux discussions, une réflexion s'engage autour de l'étude de prospective urbaine réalisée par le cabinet Brès et Mariolle. Si les discussions n'aboutissent pas à un accord entre le Conseil général et l'Etat, elles permettent toutefois d'obtenir un compromis à propos de la destination des emprises de la VDO : 75% seraient réservés pour le développement économique et 25% pour la construction de logement.

Selon les représentants de la commune de Champigny, cette étude a servi de préparation à la définition du CDT, tant sur le contenu que sur la mobilisation des communes de Champigny, Bry et Villiers, autour d'un projet de station du Grand Paris dit « des trois

¹⁹ Ce schéma constitue la contribution du département à la révision du SDRIF.

communes ». Les maires se retrouvent en effet autour de l'idée selon laquelle l'emplacement initialement prévu pour la gare du futur métro, dans le projet Arc Express comme dans le projet du Grand Paris, n'est pas pertinent. Il s'agit de la gare existante du RER E appelée Plessis-Tréville, située sur la commune de Villiers. Cet emplacement présente plusieurs désavantages, dont celui d'offrir un faible potentiel de renouvellement.

« Se posait la question d'un lien avec le RER E et c'est bien ça qui nous préoccupait tous, c'est comment la ligne rouge pouvait se connecter avec le E, sachant que la ville de Villiers ne tenait pas à ce que ça se connecte au centre de Villiers, où le E s'arrête aujourd'hui. Et la station qui s'appelle Le Plessis-Tréville qui est en centre ville de Villiers, le maire de Villiers ne tenait pas particulièrement à ce que le Grand Paris arrive à cet endroit-là, sachant que le quartier, je crois, est en mutation, certes, mais il a déjà beaucoup muté et il offre peu de possibilités à l'heure actuelle, sauf à ce qu'il y ait reconquête de zones pavillonnaires qui se fasse par la suite, mais pour l'instant c'est pas le cas » (entretien cadre technique commune).

Par ailleurs, l'autre halte sur le RER E, la gare des Boullereaux, située sur la commune de Champigny, se caractérise par d'importantes coupures urbaines qui rendent son accès difficile.

L'argumentaire des maires pour la création d'une nouvelle gare (et par conséquent d'une nouvelle halte sur le RER E) fait tout d'abord valoir le potentiel foncier lié à l'emprise de la VDO, dont les terrains offrent une véritable capacité de développement urbain à proximité immédiate de la station. Par ailleurs, les élus mettent en avant les possibilités d'interconnexion entre les réseaux du métro et du RER E d'une part, mais également avec le projet de ligne Altival, porté par le Conseil général du Val de Marne et avec la ligne TransVal-de-Marne (TVM), dont l'extension entre Saint-Maur et Noisy-le-Grand via Champigny a été inscrite dans le contrat de plan Etat-Région 2000-2006. Enfin, ils relient le projet de la future gare au projet d'autoroute urbaine défendu par l'Actep, qui prévoit notamment la mise en circulation de bus sur des voies réservées sur l'autoroute A4.

Les démarches entreprises par les maires des trois communes auprès des représentants du gouvernement et des ministères concernés sont relayées par l'Actep et par le Conseil général du Val-de-Marne. Durant les débats publics sur les projets Arc Express et Réseau de transport public du Grand Paris, les élus de la commune de Champigny, du Département du Val de Marne et de l'Actep publient des cahiers d'acteurs dans lesquels ils défendent à la fois la construction d'une double boucle à l'Est s'appuyant sur le projet Orbival.

2.4 Définition et extension des périmètres

Les dispositions de la loi du 3 juin 2010 restent imprécises à propos de la définition des périmètres de CDT, prévoyant que le territoire est *a priori* pluri-communal mais n'épouse pas nécessairement les contours communaux : « Chaque contrat porte sur le développement d'un territoire inclus dans un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave. Il fixe la liste des communes concernées » (article 21-I). Le décret du 24 juin 2011 relatif aux CDT n'apporte pas plus de précision, stipulant qu'« un contrat de développement territorial porte sur tout ou partie du territoire d'au moins deux communes ». Ces textes ont fait l'objet d'interprétations et de tractations entre acteurs.

« En fait, au début, personne ne savait comment arrêter le périmètre des CDT » (entretien cadre technique Epamarne).

Les représentants de l'Epamarne ont fait un certain nombre de propositions pour définir un périmètre infra-communal sur la base de limites fonctionnelles, liées aux logiques de rabattement des lignes de transports collectifs vers les gares. Ces propositions, soumises à la Préfecture de Région, n'ont toutefois pas été retenues, au motif qu'elles étaient trop spécifiques et que la méthode n'était pas généralisable à d'autres territoires de la région Ile-de-France. Dans la pratique, plusieurs facteurs ont influencé la définition des périmètres.

Le déploiement des CDT sur l'intégralité des périmètres municipaux a, dans un premier temps, suscité l'opposition de certaines communes, en particulier les plus hostiles au processus, qui cherchaient à minimiser l'emprise possible de l'Etat sur leurs domaines de compétence. Si toutes les communes ont finalement accepté d'inclure la totalité de leur périmètre, c'est probablement parce qu'elles y trouvaient un intérêt. Le premier, sans doute, est de forcer l'élargissement des priorités des CDT, focalisées du côté de l'Etat sur la construction de logement, en incluant d'autres enjeux, celles du développement économique, du tourisme ou d'équipements culturels rayonnants. Certes, la signature des CDT ne prévoit aucun engagement ferme de la part de l'Etat en dehors du financement des gares, mais être « labellisé CDT » pourrait faciliter l'accès à d'autres types de financements.

« Bien sûr, l'intérêt des communes, c'est de faire entrer, c'est aussi pour ça qu'ils ont accepté que le périmètre de CDT soit le périmètre de leur collectivité, c'est que ça leur permet de rentrer dans la corbeille des choses qui ne sont pas, pour ainsi dire, tout de suite directement en lien avec le problème du grand métro. En gros, Champs-sur-Marne, on met le château de Champs, c'est comment valoriser le château de Champs à une échelle métropolitaine. Le château voilà, et les bords de Marne. » (entretien cadre technique Epamarne).

L'intérêt à l'élargissement des périmètres de CDT au-delà des 400 mètres autour de la gare évoqués par la loi du 3 juin 2010 peut également être de répartir sur l'ensemble du territoire communal la construction de l'offre de logement (en particulier de logement social) et le développement d'activités.

« En termes de développement économique et, l'État c'est surtout aussi par rapport au logement, parce qu'on a un objectif de construire 900 logements par an sur les deux communes, il faut définir les secteurs prioritaires. Donc, le choix de la commune de X, c'est que le CDT c'est l'ensemble du périmètre de la commune » (entretien cadre technique commune).

« Il n'y a aucun problème [sur les objectifs de la TOL]. Par contre, nous, on dit : « le logement, on ne va pas le faire, on ne va pas le concentrer là [autour de la gare]. Le logement, on va le répartir sur l'ensemble des quartiers pour augmenter le taux de logements sociaux dans des quartiers où il n'y en a pas, maintenir le taux actuel et favoriser l'accession dans les quartiers où il y a trop de logements sociaux. » (...) Voilà on va essayer de... de rééquilibrer un peu les choses en fonction des quartiers (entretien cadre technique commune).

Comme le souligne notre interlocuteur à la DRIEA, la loi a fait état d'un périmètre « par défaut » sur lequel la SGP est susceptible d'intervenir en l'absence de signature d'un CDT, mais rapidement, les discussions sur les objectifs du contrat ont conduit à un élargissement des périmètres car il ne s'agissait pas de discuter du devenir d'un quartier de gare, mais bien d'un projet de territoire.

« (...) donc il y a la question toujours des 400 mètres, mais on essaie de donner une cohérence territoriale sur les opérations d'aménagement, donc ça change un peu l'économie ; c'est qu'en réalité le droit commun est un peu une sorte d'arme de dissuasion, c'est un élément dans la négociation, et puis le CDT devient de facto le droit commun, pour les territoires les plus importants. » (entretien cadre technique DRIEA).

3. Objets de la discussion

D'un périmètre « de droit commun » limité aux abords de la gare, le périmètre effectif des CDT s'est donc étendu à un territoire intercommunal. Les premières analyses du contenu des discussions entre les représentants des collectivités locales, des EPCI et de l'Etat montrent une volonté de la part des acteurs locaux de faire des CDT un outil au service d'un projet d'aménagement territorial dont les enjeux dépassent les seules préoccupations de la densification aux abords des stations du futur métro automatique.

Les financements de l'Etat dans le cadre des CDT sont en théorie cantonnés à la réalisation de l'infrastructure de transport et des gares. Néanmoins, le champ des négociations est ouvert. L'un des arguments de la préfecture repose sur les perspectives d'une répartition de l'enveloppe des CPER favorable aux territoires concernés par un CDT. De leur côté, les communes réclament une contribution de l'Etat au-delà du financement du réseau de transport, eu égard aux conséquences de la mise en œuvre de la TOL et de sa politique volontariste de construction en termes de besoin d'équipements publics supplémentaires.

3.1 Construction de logement et mixité sociale

Présentée par le Préfet et réalisée par les services de la DRIEA, la territorialisation de l'offre de logements (TOL) est fondée sur l'évaluation du potentiel de développement des territoires (foncier urbanisable, accessibilité, territoires prioritaires/facteurs limitants : servitudes et préservation de certains espaces, lutte contre l'étalement urbain). A une échelle plus globale, elle se fonde aussi sur le principe de localiser 10 000 logements, liés « aux besoins supplémentaires engendrés par le projet du Grand Paris », sur les territoires « desservis par le futur réseau de transport, situés dans le cadre d'un contrat de développement territorial (CDT) ou bénéficiant d'un développement économique lié à la dynamique Grand Paris » (site DRIEA et étude d'impact). Ce « surplus », ajouté aux objectifs de renouvellement du parc et d'accueil de nouvelles populations, aboutit à la formulation d'un objectif annuel de construction de plus de 30 000 logements sur les communes concernées par un CDT.

Comme prévu par la loi du 3 juin 2010, la TOL a été soumise pour avis au comité régional de l'habitat (CRH)²⁰, qui a rendu un avis positif en juin 2011, puis aux communes et aux établissements publics compétents concernés, à la suite de quoi la territorialisation « constituera le socle réglementaire des positions de l'Etat dans les documents d'urbanisme, les PLU, les PLH, les conventions d'équilibre et les agréments ainsi que dans les contrats de développement territorial (CDT) » (avis du CRH du 16 juin 2011).

L'objectif de l'Etat ne serait négociable qu'à la marge :

« On ne peut pas descendre beaucoup en termes d'ambition (...). Donc, c'est négociable si les élus nous disent : on ne va pas y arriver, on essaye de leur dire : comment on peut vous aider ? Peut-être qu'on peut un peu baisser, mais en contrepartie, on peut essayer de libérer ce terrain, on essaye de trouver des marges de manœuvre ensemble. » (entretien chargé de mission préfecture Ile-de-France)

²⁰ Majoritairement administré par des représentants de l'Etat.

Sur les 102 collectivités concernées, très peu ont fait part d'un avis défavorable (lettre de CODRA n°23, décembre 2011). Mais ces collectivités ont généralement fait valoir leur souhait de ne pas dissocier les négociations des objectifs logements des négociations globales du contrat (exemple de Plaine commune).

Les deux CDT étudiés permettent de comprendre un peu plus finement comment les discussions s'engagent entre Etat et collectivités locales sur la mise en œuvre de la TOL. Précisons que, aux dires de la plupart de nos interlocuteurs, les négociations n'ont pas véritablement commencé. Les communes sont amenées à se positionner par rapport à un objectif annuel de construction de logement globalisé sur le périmètre du CDT (900 logements par an pour Noisy-Champs et 655 logements par an pour Bry-Villiers-Champigny, sachant que ce dernier objectif devrait être revu à la hausse avec le rattachement de Chennevières). Le représentant de la Préfecture de la Région Ile-de-France s'est contenté d'annoncer l'objectif de la TOL, c'est cet objectif global qui figure dans l'accord-cadre déjà signé sur le CDT des boucles de la Marne, mais les discussions plus précises avec chacune des communes ou entre les communes à propos de la répartition territoriale et des conditions de mise en œuvre de cet objectif n'ont pas encore commencé.

Pour les communes déjà les plus dotées en logement social et prévoyant une augmentation de leur offre de logement, les objectifs de la TOL ne posent en général pas de problème. C'est le cas des communes de Champigny et de Noisy-le-Grand, pour lesquelles le chiffre annoncé semble, aux dires de nos interlocuteurs, en accord avec les objectifs du PLH.

« (...) Nous on a sorti un PLH à 380 logements par an, et quand on prend l'objectif de la TOL de 655 et qu'on fait une règle de trois sur les populations respectives des villes, on arrive à 400-410, donc globalement, on est d'accord » (entretien cadre technique commune).

« Nous, les logements, la production de logements que nous demande l'Etat pour le CDT, on n'a pas besoin du CDT pour la faire, on a prévu de le faire » (entretien cadre technique commune).

Pour les autres communes, plusieurs points de désaccord avec l'Etat sont apparus.

Bien que les objectifs de la TOL n'aient pas encore été répartis, chaque commune a fait sa propre estimation, au prorata de sa population et en rapportant ce chiffre à l'objectif du PLH. Les représentants de Bry-sur-Marne, qui compte moins de 20 000 habitants et qui n'est pas soumise à l'obligation du PLH, ont fait une estimation de ce qui lui incomberait de construire, en retranchant de l'objectif de la TOL les objectifs des PLH de Champigny-sur-Marne et de Villiers. En première approximation, ce chiffre est présenté comme peu compatible avec le rythme de développement de la commune et difficilement acceptable par les habitants.

« On est en dessous de ces perspectives, on n'est pas très loin, on est en dessous. Non pas pour des raisons de... C'est là que la discussion avec l'Etat est un peu une discussion de sourds, pour moi, c'est-à-dire qu'on n'est pas dans un objectif de ne pas construire, on n'a pas 20% de logements sociaux mais on a des objectifs qu'on respecte, aujourd'hui. On est passé de 11% à près de 15% en 10 ans, donc il y a une volonté de construire. Ce qu'il y a c'est qu'on veut construire de façon mixte, on veut pas construire 100 logements d'un coup, donc répartir sur l'ensemble de la ville. Ce qui veut dire des opérations de rachat de foncier régulières, pas toujours simples, et un discours vis-à-vis de la population qui a du mal à passer, aussi. » (entretien cadre technique commune).

Certaines oppositions portent plus spécifiquement sur la localisation du logement et de sa concentration autour des nouvelles gares. Les arguments opposés par les maires, qui militent pour une répartition plus large des nouveaux logements, concernent l'impossibilité de développer des équipements publics ou la volonté d'accorder la priorité au développement économique dans ces périmètres.

« Pourquoi vous ne souhaitez pas de logement sur la Cité Descartes ?

- On n'a pas les équipements pour. Dans la Cité Descartes, il n'y a pas d'école, pas de ... Et nous la priorité c'est vraiment le développement économique. (...) nous voulons vraiment que la Cité Descartes soit dédiée au développement économique. Les gens qui vont habiter au cœur de la cité D, il n'y a vraiment rien...

- Il n'y a vraiment pas de possibilité de construire des équipements publics scolaires ou autre, et il n'y a pas la volonté. » (entretien cadres techniques commune).

Un autre sujet qui s'annonce *a priori* difficile est celui du pourcentage de logement social. Même si la répartition des objectifs de la TOL en termes qualitatifs n'a pas encore été énoncée, la commune de Champigny anticipe un désaccord avec l'Etat sur ce thème. Les élus font valoir leur volonté de construire 50% de logement social afin de maintenir l'offre sur la commune, alors que l'Etat souhaiterait un taux inférieur. Ce point n'a pas encore fait l'objet d'un compromis entre les deux parties.

« C'est-à-dire que nous demandions autour des gares une quotité de logements sociaux de 50%, ce que l'Etat refuse pour l'instant.

Il voudrait que vous ayez une offre plus diversifiée ?

Moins de logement social, considérant qu'on a déjà un taux moyen de 40% et qu'on souhaite le maintenir, avec une accentuation auprès des gares pour éviter justement qu'on ait des gares qui soient réservées uniquement à un type de population. Voilà, et là on a une vraie bagarre avec l'Etat » (entretien cadre technique commune).

La part de logement social est également contestée par les élus de Chennevières, leur position s'exprimant pour le moment à travers leur refus de voter le PLH intercommunal élaboré par la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne, sur la base d'objectifs partiellement définis par l'Etat. La commune souhaiterait diminuer le taux de logement social (qui a atteint jusqu'à 28%), eu égard au fait qu'elle respecte le seuil imposé par la loi SRU, contrairement à d'autres communes voisines. L'essentiel du parc social de la commune est concentré dans le quartier d'habitat social intercommunal du Bois l'Abbé (à cheval sur les communes de Chennevières et de Champigny), dont les logements sont la propriété historique de l'ancien OPAC de la Ville de Paris, Paris Habitat. Cette situation particulière, dans laquelle les élus ont le sentiment de ne pas avoir pu peser sur les choix de peuplement de ce quartier, apparaît comme particulièrement influente dans les choix politiques actuels de la commune. Cette réticence à développer le logement social, y compris pour maintenir le taux actuel (autour de 25%) s'est traduite par trois refus successifs de la commune de valider le PLH.

« Est-ce qu'il y a un PLH au niveau de la communauté d'agglomération ?

- Oui. Que Chennevières a refusé, au dernier vote et on l'a voté en conseil municipal la semaine dernière et à la majorité, il a été refusé aussi. Parce qu'on nous mettait je ne sais plus, 25% ou 30% de logements sociaux, pour 2015, sur l'écocentre. Donc on a dit qu'on ne pouvait pas... puisqu'on ne sait pas si cet écocentre sera... Donc il a été voté contre au conseil municipal de Chennevières et la ville de Chennevières a voté contre à la CA, pour la deuxième fois. Même pour la troisième fois puisqu'en 2008 ils avaient déjà voté contre. » (entretien élu commune).

Au-delà des particularités propres à la situation, à la trajectoire et aux projets de développement de chacune des communes, tous les élus locaux se retrouvent autour de la question des équipements publics et de leur financement.

« Les collectivités sont très attentives à ce qu'on ne soit pas uniquement dans la question de l'approche cluster-développement économique, mais qu'il y ait aussi une réflexion sur des équipements pour les habitants directement. » (entretien chargé de mission préfecture Ile-de-France).

Les communes réclament une contrepartie financière de l'Etat pour le financement des équipements publics liés à la construction de logement. Dans le compte-rendu de la réunion du CRH du 16 juin, il est noté que « la démarche engagée dans le cadre de la TOL est l'occasion, également, d'accompagner les maires bâtisseurs ». Cependant les conditions d'attribution de cette « prime aux maires bâtisseurs », dont les PLH dépassent les objectifs de la TOL, n'ont pas encore été discutées.

« On nous repose beaucoup la questions des moyens : qu'est-ce que l'Etat apporte exactement ? Moi, je leur parle du CPER, du système de transport qui est prêt à être financé... Simplement, ce sont des réponses qui ne les satisfont pas complètement. Donc parfois, il y a... pas une méfiance, mais ils sont en attente d'éléments plus concrets sur le financement. (...). Mais en même temps, quand on négocie un contrat, on ne peut pas dire d'emblée combien on va mettre sur la table... » (entretien chargé de mission préfecture Ile-de-France).

3.2 La logique floue du développement économique

Conflictuelles à l'échelle métropolitaine, les nécessités du développement économique cristallisent aussi les divergences de visions entre acteurs à l'échelle de leur inscription dans le projet local. D'une part, les modalités de territorialisation des enjeux économiques tels que formulés par l'Etat ne satisfont pas les aspirations locales ; d'autre part, la question du développement économique réactive de classiques concurrences intercommunales. Ces tensions, verticales et horizontales, sont renforcées par l'asymétrie des moyens, entre échelons d'action publique d'une part, et entre municipalités d'autre part : toutes les communes se retrouvent autour de la nécessité que l'Etat investisse en urgence dans un territoire de l'Est parisien considéré comme délaissé, tandis que les représentants de l'Etat sur le territoire attendent des communes qu'elles s'émancipent en s'unissant pour faire émerger des projets de pôle intégrés ; ce souhait est parfois contrarié par la difficile convergence de problématiques territoriales – et de ressources – bien distinctes.

Le dessein initial du Grand Paris porté par Christian Blanc reposait sur le développement de *clusters*, pôles spécialisés concentrant la création d'emplois et de valeur ajoutée, et reliés par un réseau de transport express. Alors que les priorités étatiques en matière d'aménagement de la région capitale sont réorientées vers le logement, les élus locaux s'emparent de la question du développement économique, dans le double objectif de mettre la gare au service des projets du territoire et de mettre l'Etat face à sa responsabilité de donner contenu et « vie » à cette abstraction que constitue à leurs yeux le *cluster*.

L'approche des acteurs locaux se caractérise en premier lieu par des réticences vis-à-vis du concept de *cluster*. Cette incarnation sur le territoire des ambitions gouvernementales en matière de développement économique apparaît difficile à concrétiser. Alors que la TOL apporte des éléments quantitatifs autour desquels les négociations entre l'Etat et les collectivités locales s'amorcent et semblent aboutir, la question du développement

économique apparaît beaucoup plus floue. Les élus locaux l'affichent d'autant plus vigoureusement comme leur préoccupation première : l'accueil de nouvelles activités constitue ainsi un enjeu central pour les élus des six communes enquêtées. Plus largement, cet enjeu s'exprime à l'échelle du territoire couvert par l'Actep dans sa volonté de promouvoir le développement de l'Est parisien.

« Et nous, la priorité c'est vraiment le développement économique. Quelque part, le logement c'est assez simple, on a plein de promoteurs qui viennent pour construire du logement. » (entretien cadre technique commune).

« Le souhait des élus, c'est vraiment, un des grands axes, c'est de permettre le développement de l'emploi, et si possible de l'emploi qui permette aux habitants du territoire d'éviter toute cette transhumance (...). Donc, de dire comment on essaie de favoriser l'emploi sur notre territoire, c'est un des enjeux majeurs dans les CDT auxquels l'Actep participe. » (entretien cadre technique Actep).

Mais sur ce thème, effectivement, les différents acteurs semblent s'interroger sur la manière d'éviter de faire des CDT de simples catalogues d'intentions.

« Donc c'est difficile d'envisager le développement économique, le fait qu'il soit géré par la puissance politique, on a un peu de mal à y croire. » (entretien cadre technique commune).

« Mais [pour le développement de] l'activité, la maîtrise n'est pas la même, bien sûr. Il n'y a pas d'outil de planification, si, on peut réserver des emplacements dédiés à l'activité économique, donc là il faut essayer d'imaginer un taux d'emploi, mais c'est tout ce qu'on peut faire pour l'instant, et c'est vrai qu'on est dans une situation où en matière de développement économique on peut être rapidement dans l'incantation où le seul instrument dont on dispose est ce qu'on appelle le marketing territorial. » (entretien cadre technique DRIEA).

De fait, la notion de « signature territoriale », évoquée par la préfecture, peut paraître relever avant tout de cet impératif de communication.

« L'idée première des CDT, c'est de pouvoir identifier au sein de la région capitale des projets de territoire avec des signatures économiques fortes, autour de plusieurs, disons, et expertises et excellences du territoire, (...), aujourd'hui, ce savoir-faire, ces expertises, elles existaient, mais on n'avait pas véritablement une carte du Grand Paris qui parle un peu à l'international et aux acteurs économiques. » (entretien chargé de mission préfecture Ile-de-France).

Mais plus largement, c'est toute la logique de concentration et de spécialisation attachée au *cluster* qui rencontre des oppositions sur le terrain. Cette organisation du Grand Paris supposée générer de la lisibilité à l'international n'a de sens qu'à l'échelle métropolitaine, tandis que la lecture que font les communes des enjeux du développement économique est focalisée sur l'échelle locale, quasi exclusivement municipale. A cet échelon, la « signature territoriale » ne fait que compliquer encore l'aspiration à attirer des entreprises sur le territoire communal, d'autant que l'affichage de la spécialité « ville durable » ne convainc pas.

« Quand on nous vend le *cluster* Descartes pour la mobilité durable, je ne trouve pas ça ... très excitant, si vous voulez. Parce que la ville durable, tout le monde est censé la faire » (entretien cadre technique commune).

« On a du mal à trouver une thématique fédératrice [à l'échelle du SDT], parce que le développement durable... personne ne comprend bien ce qu'on met dedans, et la ville durable encore moins. Concrètement, les élus ont du mal à voir ce que ça veut dire... » (entretien cadre technique commune).

« C'est-à-dire que le but c'est à la fois de, bien sûr, de s'inscrire dans le cadre du *cluster* de la ville durable, mais aussi ne pas bloquer nos projets, en disant : ah non, c'est pas estampillé *cluster* de la ville durable, on fait pas. » (entretien cadre technique Actep).

Le regroupement des entreprises sur quelques polarités n'est pas non plus de nature à conforter et fédérer les différents territoires à l'échelle du SDT, les collectivités remettant en question la capacité de diffusion du développement.

« Parce qu'on est assez dubitatifs sur l'idée de cluster du développement durable – on suit aussi les travaux du SDT... On pense que la Cité Descartes va se développer, autour de la Cité Descartes ça va se développer, de là à ce que notre territoire en récolte des fruits, on n'est pas certain. » (entretien cadre technique commune).

Même les représentants de l'Actep, qui cherchent à promouvoir l'intégration des intérêts municipaux à une échelle élargie, n'assimilent pas cette organisation spatiale à un développement local durable.

« Pour nous, c'est dangereux d'aller vers de la spécialisation à outrance. C'est-à-dire que, si vous dites, et c'est un peu ce qu'il y avait dans le cluster initialement, à tel endroit bah là on va faire que ça, c'est dangereux. Parce que, enfin pour nous, il faut permettre le développement, et puis on n'est pas certain que ce type d'activité soit durable et le jour où ce secteur s'effondre, le territoire part avec, donc l'idée c'est surtout d'éviter effectivement la mise en concurrence des territoires. » (entretien cadre technique Actep).

La « clusterisation » neutralise d'autant moins les concurrences (entre communes mais aussi entre *clusters*...) qu'elle est difficilement lisible par les élus locaux.

« Que l'on plante sur nos territoires des organismes de recherches, des entreprises qui bossent plutôt sur la question de la ville, de l'eau, de l'énergie renouvelable... pourquoi pas ? Mais Veolia ne s'est pas installé à Noisy ou à la cité Descartes. Veolia est allé s'installer à Plaine Commune. » (entretien cadre technique commune).

« Quand on voit qu'Epamarne prend un malin plaisir à emmener des entreprises à Montévrain [commune du nord-est de la ville nouvelle], à... je ne sais pas où, sous le prétexte que le foncier ne coûte pas cher ! » (entretien cadre technique commune).

Face à la nature imprécise des évolutions qui peuvent être attendues de la politique de *clusters*, les acteurs locaux s'attachent à inscrire dans les accords-cadres des objectifs quantitatifs, comme pour signifier à l'Etat l'horizon tangible qu'il faut viser de concert. Le ratio emplois/actifs et son horizon idéalisé du un pour un, déclinés à l'échelle municipale, sont ainsi les éléments structurants du discours et de la rédaction des projets locaux.

« On a mis un objectif sur le taux d'emplois. » (entretien cadre technique commune, 2012).

« Le titre II [de l'accord cadre], c'est tous les enjeux pour les élus, donc, nous, c'est bien sûr les questions d'emplois. On a un taux d'emplois de 0,6 si je ne m'abuse, en moyenne sur les quatre villes, avec 0,3 à Villiers et 0,9 à Bry. Donc, nous, le ratio est très mauvais, et le but c'est vraiment le développement économique. » (entretien cadre technique commune).

Les modalités d'atteinte de l'objectif, et notamment la nature de l'appui que les acteurs locaux entendent obtenir de l'Etat en la matière, ne sont pas explicitées. En effet, le lien entre aménagement planifié du territoire et localisation des entreprises est devenu d'autant plus incertain que les collectivités locales attendent davantage que la relocalisation d'institutions publiques de recherche et d'enseignement. Les négociations et les demandes d'intervention sont donc informelles.

« On essaie de faire un peu de lobbying [auprès des entreprises] à notre échelle de la préfecture de région. Les élus nous demandent beaucoup là-dessus, ils sont très exigeants. Ils veulent qu'on ait Véolia, tel ou tel nom, EdF... » (entretien chargé de mission préfecture Ile-de-France).

« On a rencontré le cabinet de Monsieur Baroin pour lui dire, voilà, même si on sait que c'est qu'une petite goutte d'eau, si l'Etat peut nous aider à connaître les entreprises dans lesquelles l'Etat a des participations qui veulent s'implanter quelque part, peut-être nous alerter de manière à ce que nous on puisse les faire venir sur notre territoire pour être un peu des locomotives. » (entretien cadre technique Actep).

Cet objectif de l'équilibre habitat-emploi est légitimé par un registre qui invoque la durabilité du rapprochement domicile-travail.

« Votre souhait de faire venir du développement économique, c'est pour avoir plus de ressources ?

- C'est parce que la ville durable, c'est aussi la ville où les salariés ont des emplois à proximité ; le sujet de la ville durable concrètement, ça veut dire que les gens utilisent moins les transports. » (entretien cadre technique commune).

« Pour nous, pour chaque ville du CDT d'ailleurs, c'est, évidemment, enjeu n°1, d'amener l'emploi là où il n'est pas, c'est-à-dire de permettre à nos administrés de trouver un emploi à proximité de leur domicile. » (entretien élu commune).

« L'objectif du Maire, c'est que les gens qui travaillent à X puissent se loger à X. Et que les gens qui vivent à X puissent y travailler. » (entretien cadre technique commune).

Le corollaire de cette volonté d'offrir sur le territoire des emplois accessibles à la population locale est le souhait, qu'on retrouve notamment à Champigny et à Champs-sur-Marne mais aussi dans les autres CDT du *cluster*, d'investir dans les filières de formation.

« Eux [à Champigny] ont décidé rapidement de développer des filières de formation en plus du développement économique, c'est-à-dire non seulement ils font venir les entreprises, mais ils font venir aussi des écoles qui vont permettre aux gens d'accéder aux emplois dans les entreprises. » (entretien cadre technique commune).

« On va avoir tout un travail à faire sur la question de la formation. (...). On voit bien que sur notre territoire il y a une possibilité de réfléchir, dans le cadre du *cluster* de la ville durable, sur la question des métiers liés à la mobilité. » (entretien cadre technique Actep).

« Dans le domaine du BTP, c'est vrai qu'on aimerait bien qu'il y ait des formations (...). Peut-être... former, les ouvriers à construire des bâtiments HQE (...). Mais contrairement à Champigny, qui a de l'artisanat, on n'a pas du tout ce type d'entreprises. Donc, on réfléchit. » (entretien cadre technique commune).

« Dans l'accord cadre [de Bry-Villiers-Champigny-Chennevières], il y a quand même des choses qui vont dans le sens du développement économique, alors c'est pas un grand degré de précision sur le nombre d'emplois à accueillir, mais il y a par exemple cette notion de favoriser la création de pépinières, d'incubateurs, ou d'immobilier d'entreprise dédié à la filière justement ville durable. » (entretien cadre technique Actep).

En matière de développement économique, le CDT déclenche donc quelque chose, active une réflexion ou réactive des projets existants. Il constitue une opportunité d'action dans un contexte où il devient nécessaire de faire valoir une position stratégique, parfois totalement neuve. C'est le cas à Champs-sur-Marne : le bureau d'études mandaté pour assister la commune dans la démarche du CDT a principalement pour mission d'aider à formuler une stratégie pour développer la Cité Descartes. Mais cette démarche de formulation proprement locale des enjeux de développement économique est tout juste émergente.

« On est en train d'y réfléchir, on essaye, c'est compliqué. La commune n'a pas du tout la compétence développement économique. C'est le SAN. C'est pas des sujets du tout sur lesquels on a nous, vraiment, un travail, des services... » (entretien cadre technique commune).

L'écart est grand avec la commune de Noisy-le-Grand, qui affirme depuis longtemps sa capacité à produire elle-même un projet de développement territorial et s'est donné les coudées franches dans le domaine en rachetant à Epamarne tout le foncier dont celui-ci disposait sur son territoire. Si Champs-sur-Marne entretient aussi des relations compliquées avec l'Etablissement public, le lien n'est pas rompu²¹. La collaboration entre les deux communes n'est pas facilitée par ces divergences de position, de degré d'investissement de la compétence développement économique et de capacité à peser dans un rapport de force.

De façon plus générale, si les documents et discours associés à la démarche CDT ne font pas état de stratégies explicites ni d'étapes opérationnelles permettant d'atteindre l'objectif affiché du taux d'emploi, c'est moins parce que celles-ci sont inexistantes que parce qu'elles n'ont guère de dimension intercommunale : les différences importantes en matière d'orientation prioritaire, de degré d'élaboration, mais aussi de volonté de coopération (ou non) avec des acteurs comme l'Epamarne, empêchent l'intégration dans un projet commun. Même sur le territoire des Boucles de la Marne, qui se distingue de celui du Cœur Descartes par des dispositions plus affirmées à la coopération entre communes (et par un consensus sur la place que peut prendre l'Epamarne dans la démarche), les orientations stratégiques restent municipales avant tout.

« Le souhait, c'est de travailler ensemble. Après, il y a des problématiques différentes : Champigny, c'est 75 000 habitants, (...) avec un chômage jeune, très spécifique, sans diplôme, donc eux ont décidé rapidement de développer des filières de formation (...). Nous, à Villers, c'est faire un ...un projet phare, qui attirerait un peu la lumière sur notre territoire, un centre de congrès ou une salle, (...) un équipement d'intérêt métropolitain, comme ils disent à Paris Métropole. (...). A Bry, ils sont plus orientés vers l'artisanat, les PME, développer une zone de petites entreprises, qui répond aussi certainement à un besoin local que nous on n'a pas ressenti comme ça. Et Chennevières, ils travaillent beaucoup sur leur entrée de ville notamment par rapport à Champigny. » (entretien cadre technique commune).

On observe tout au plus la volonté de conclure quelques arrangements entre communes, là où une certaine familiarité acquise par la fréquentation de l'Actep pallie l'absence de structure intercommunale.

« Par exemple, Champigny prend les formations ; là on projette une rencontre pour parler concrètement, ces formations ne peuvent pas être que adressées aux Campinois, donc il va falloir que les Villiérains puissent y accéder, à quelle proportion, que les Briards puissent y accéder, à quelle proportion etc., donc il y a des discussions, des négociations entre nous, (...) donc c'est vraiment là pour le coup de l'entente entre élus, et après de la convention entre eux. » (entretien cadre technique commune).

Bien que municipales, les stratégies de développement économiques reposent sur des approches semblables. Si le concept de *cluster* laisse les responsables locaux sceptiques sur sa propension à s'incarner sur le territoire pour devenir plus qu'un élément de communication, il n'en va pas de même de la composante réellement mobilisatrice du projet Grand Paris qu'est

²¹ Par exemple, le bureau d'études mandaté par la commune pour l'assister dans la démarche du CDT est celui qui a produit pour l'Epamarne le Plan guide de la Cité Descartes que les élus locaux refusent de prendre en l'état comme feuille de route considérant que les orientations doivent émaner ou au moins être régulièrement validés par eux.

l'infrastructure de transport : c'est à la perspective de sa réalisation que s'arriment et se réactivent des projets plus proprement locaux.

« Le déclencheur, ce sera l'arrivée du métro. » (entretien cadre technique commune).

Les stratégies reposent sur la confiance dans les effets structurants de l'infrastructure lourde de transport. Elles consistent à accompagner la dynamique en consacrant les abords de la gare à l'activité économique pour bénéficier au maximum de ses effets.

« La gare est une valeur ajoutée exceptionnelle, donc il faut qu'on profite autour de la gare de mettre du tertiaire. Plus on se rapproche de la gare, plus il faut développer, monter en bureaux. » (entretien élu commune).

Les deux communes de Noisy-le-Grand et Champs-sur-Marne, chacune de leur côté, marquent également leur opposition à tout projet résidentiel porté par l'Epamarne aux abords de la gare.

« A l'Ouest du Boulevard du Ru de Nesles, on a pléthore de logements, ce n'est pas là qu'on va rajouter du logement. Nous, le logement, on prévoit de le répartir à l'échelle de notre territoire, sur des sites clairement identifiés. » (entretien cadre technique commune).

« Et là, on sent bien qu'Epamarne, ou même le groupe Etat, veut essayer de nous dire : il faut qu'il y ait absolument du logement dans la cité Descartes. Et nous, c'est pas du tout notre point de vue. » (entretien cadre technique commune).

Sur le territoire de Bry, Villiers et Champigny, cette philosophie est à l'origine de la mobilisation conjointe des élus pour obtenir la relocalisation de la gare à proximité de l'emprise foncière de l'ex-VDO, comme nous l'avons évoqué dans l'étude des conditions d'émergence du CDT. L'enjeu étant de disposer de terrains non seulement mutables, mais également sur lesquels le principe d'un aménagement consacré principalement au développement économique avait été préalablement arraché aux services de l'Etat.

Au-delà des similitudes d'approche, les deux terrains étudiés s'opposent sur la capacité à neutraliser les concurrences entre communes en matière de développement économique, capacité qui impacte directement la fabrication du consensus local autour de la gare mais aussi autour de la répartition des objectifs de la TOL. Sur le CDT de Bry-Villiers-Champigny-Chennevières, les communes se rencontrent, pour ainsi dire physiquement, autour de cet espace frontalier qu'est la VDO : zone intercommunale au sens spatial, elle est le support d'enjeux partagés et fédérateurs. Le front commun ainsi constitué par les élus a permis non seulement d'influencer la topographie du réseau...

« On peut dire que cette gare est le résultat d'une mobilisation politique conjointe des trois maires. Des trois maires qui sont tous membres de l'Actep. Donc, ils sont intervenus aussi bien avec l'Actep qu'en tant que maires. » (entretien cadre technique commune).

... mais aussi d'entériner avec l'Etat la planification de l'espace local selon un zonage conforme aux souhaits des élus, qu'il s'agisse de la localisation des logements à construire (largement concentrés sur une unique commune et sur le site de son choix) ou du développement des zones d'activités.

« L'Etat n'était pas sur cette vision là, mais Champigny ayant donné des contreparties – je vais appeler ça comme ça –, en s'engageant à faire du logement sur Champigny centre, du coup la VDO a été plus facilement dédiée au développement économique. » (entretien cadre technique commune).

L'accord-cadre du CDT est signé en mars 2012, soit un an et demi avant Noisy-Champs²². Autour de cette gare inscrite « dans la cohérence locale », l'instrument du CDT fait l'objet d'une forte appropriation locale.

« Avec l'arrivée du transport, je crois que [la contractualisation des objectifs *via* le CDT] c'est une actualisation de la ville, pour ce qui nous concerne, telle qu'on la souhaite. » (entretien élu commune).

Cette appropriation se traduit par la relecture des enjeux métropolitains et la territorialisation du concept de *cluster*, fondée sur les caractéristiques du tissu économique local d'entreprises (notamment la présence de nombreuses très petites entreprises du bâtiment) et ses perspectives d'évolution.

« On a aussi intégré l'idée de l'Etat, qui était ce fameux cluster, pour essayer de le faire vivre ; et donc, dans le CDT, on le retrouve, avec l'écomobilité, avec l'écoconstruction. Alors qu'est-ce que c'est pour nous l'écoconstruction ? Vous savez, pour nous ce n'est pas très compliqué, on va se dire : on part d'un mot extrêmement subtil pour arriver à quelque chose d'une simplicité...(...) L'écomobilité, bah c'est lié au métro, l'écoconstruction, c'est lié à l'existence ici d'une quantité énorme de gens qui travaillent dans tous les métiers du bâtiment.

- Et tout ça rentre ou ne rentre pas -et tant mieux si on bosse ensemble- dans un concept qui, pour moi, est encore assez nébuleux de cluster de la ville durable. Mais on a ce cluster, on a cette écoconstruction, on a une réalité, ça peut nous permettre ensemble de faire évoluer les métiers et les compétences des gens, avec de surcroît un centre de formation qui fait aussi partie des choses autour de l'autoconstruction et de la mobilité qui sont en train de sortir grâce à ce travail sur le CDT » (entretien élu et cadre technique commune).

Sur le CDT Cœur Descartes, en revanche, l'existence d'un espace intercommunal fortement porteur d'enjeux comme la VDO fait défaut. Les ambitions de la commune de Noisy-le-Grand sont contrariées par la localisation de la gare du futur réseau express à proximité immédiate de la Cité Descartes, c'est-à-dire à la frontière avec Champs-sur-Marne, et non sur le site du Mont d'Est en plein cœur de la commune²³. Epamarne a, aux dires des acteurs, beaucoup œuvré pour attirer l'attention des promoteurs du Grand Paris sur la Cité Descartes, dont il reste l'aménageur. Le jeu d'acteurs, ici plus conflictuel, se traduit en termes spatiaux par des concurrences entre pôles de développement.

« Je pense qu'ils [Epamarne] ont eu pas mal de valeur ajoutée pour qu'on soit rattaché au Grand Paris, parce que le plan guide [de la Cité Descartes] a été lancé un petit peu pour ça. » (entretien cadre technique commune).

Une fois la Cité Descartes identifiée comme « cœur » du *cluster*, le choix de la station Noisy-Champs pour interconnecter la future rocade express sud et le RER A est cohérent avec le projet de structuration métropolitain. Mais il ne rencontre pas les projets de développement économiques noiséens, proprement municipaux et qui ne peuvent s'incarner intégralement dans une Cité Descartes campésienne quoiqu'en bordure communale immédiate. Ces projets reposent sur le renforcement et l'extension de la polarité du Mont d'Est. Or, celle-ci ne bénéficie ni du passage de la rocade sud, ni de la desserte de la ligne orange.

²² Dans le cas de Noisy-Champs, compte tenu du temps écoulé, les parties prenantes ont directement conclu le CDT en septembre 2013, sans passer par l'étape de l'accord-cadre.

²³ A l'issue de la double procédure de débat public et du protocole d'accord Etat-Région qui scelle la fusion des deux projets RTGPE et Arc Express, Noisy-le-Grand « perd » la gare d'interconnexion entre le futur métro automatique et le RER A, que les tracés initialement envisagés dans le cadre d'Arc Express localisaient sur le site du Mont d'Est, en plein cœur de la commune.

« Les maires ont été complètement ignorés par les décideurs. Il y a eu un débat public, on a apporté notre contribution et on a dit l'importance qu'on attachait à ce que la ligne orange passe par Noisy-Mont d'Est et se connecte à Bry-Villiers-Champigny, quitte à ce que la ligne rouge passe à Noisy-Champs. Ça, on était assez d'accord. Sauf que, résultat des courses, la ligne orange devient un Y, avec une branche qui passe par Fontenay et une branche qui passe par Neuilly-sur-Marne et Noisy-Champs, et le Mont d'Est est ignoré. Alors que le Mont d'Est est déjà un pôle d'emploi important, qu'il a une possibilité de développement important. » (entretien cadre technique commune).

En mai 2012, les élus de Noisy-le-Grand n'avaient pas renoncé à faire valoir leurs exigences de desserte du Mont d'Est. Mais à la même époque, un autre territoire stratégique est identifié : la zone d'activités des Richardets, héritée de l'épopée de la ville nouvelle et que la commune veut restructurer.

« On n'est pas convaincu par le fait que l'orientation [du cluster ville durable] est très porteuse, quoi. Maintenant, ce qu'on dit c'est qu'il faut que ce soit une opportunité pour nous de reconsidérer certains territoires, notamment la zone des Richardets. » (entretien cadre technique commune).

L'investissement sur cet espace, situé dans le prolongement de la Cité Descartes et à proximité de la gare de Noisy-Champs, est potentiellement de nature à débloquent les négociations, en recentrant des intérêts municipaux divergents sur une zone frontière qui matérialise l'intérêt commun.

« Donc, nous, on dit, cette nouvelle gare, c'est l'opportunité de créer un pôle... une polarité urbaine intense qui crée du lien entre ces différents territoires : la zone des Richardets, la cité Descartes et les quartiers d'habitations. » (entretien cadre technique commune).

C'est la contrepartie assez explicite qu'attend de l'Etat la commune de Noisy-le-Grand pour s'engager, dans le cadre du CDT, à prendre en charge une part de la TOL très supérieure à celle de Champs-sur-Marne (alors même que cette répartition serait parfaitement compatible avec les objectifs affichés par la commune dans son PLH).

« On ne va pas faire tous les logements à Noisy, et aucun logement à Champs, et que du développement économique à Champs. Pas possible. Il faut trouver un équilibre » (entretien cadre technique commune).

« Nous, on voulait, justement, qu'il y ait une clause dans l'accord-cadre, qui dit clairement que l'Etat s'engageait à soutenir financièrement les collectivités sur la production d'équipements de proximité, et sur les infrastructures nécessaires au désenclavement de la zone des Richardets. (...). On ne va pas s'engager sur d'autres choses [plus de 600 logements] si l'Etat ne s'engage pas (...) sur les infrastructures pour le désenclavement de la zone des Richardets. (...). Un projet qui, de mon point de vue, devrait faire partie du CDT et sur lequel l'Etat devrait s'engager sur la question foncière, la question d'infra... » (entretien cadre technique commune).

La vision que développent les communes des effets de l'accessibilité sur le potentiel économique des territoires obéit donc à une logique très aréolaire. Une approche plus réticulée émerge cependant lorsqu'est saisie l'occasion d'opérer un changement d'échelle dans la définition des enjeux, notamment dans le cadre des réflexions, aiguillonnées par l'Actep, qui s'élaborent à propos de l'ensemble de l'Est parisien. Développées depuis la création de l'association en 2000, ces réflexions sont réactualisées et approfondies dans le contexte de la procédure des CDT. En tant que porteur d'intérêts à l'échelle de l'Est parisien, l'Actep a d'ailleurs vu sa légitimité indirectement renforcée par la loi sur le Grand Paris.

« Ça nous a donné plus de légitimité, enfin on l'avait déjà puisque ce sont les communes qui ont décidé de créer l'Actep, mais ça nous a donné un peu plus de poids puisque, justement, il n'y avait pas d'autres interlocuteurs à l'échelle d'un territoire de 460 000 habitants (...). Et puis aussi parce que les études qui sont portées par l'Actep intéressent la métropole et pas seulement le territoire. » (entretien cadre technique Actep).

Les études pilotées par l'Actep portent effectivement principalement sur la requalification et l'insertion territoriale d'infrastructures de communication qui sont des axes structurants à l'échelle métropolitaine. Sur ces axes, il est « plus facile d'aboutir à un diagnostic partagé » et de « se regrouper et réfléchir ensemble ». Plus largement, ils fournissent à l'association la matière pour exercer la mission qu'elle s'est donnée : fédérer l'Est parisien, l'imposer comme périmètre pertinent pour penser le développement du territoire et l'inscrire dans l'ensemble métropolitain.

Sans se substituer aux communes qui restent les signataires des CDT, l'Actep œuvre pour le dépassement et l'intégration des intérêts municipaux à une échelle élargie, dans l'objectif d'« éviter que des collectivités soient en concurrence sur des projets, surtout des collectivités membres de l'Actep ». Le réflexe municipal restant prépondérant en matière de développement économique, la tâche est d'importance.

« On essaie de dire comment, éventuellement, on peut, en matière de développement économique, essayer de développer une stratégie commune à l'ensemble des territoires. (...). On essaie, nous, à travers les CDT de donner cette vision d'ensemble, (...), on essaie de travailler avec [les communes] pour essayer de donner cette cohérence d'ensemble qui malgré tout, à notre avis, est particulièrement manquante aujourd'hui. » (entretien cadre technique Actep).

« Il faut faire en sorte que ce CDT s'articule avec les trois autres, et s'articule aussi avec les projets de territoire des territoires qui sont concernés. C'est de dire qu'il ne peut pas y avoir qu'un seul CDT tout seul dans son coin, il faut qu'il y ait une vision d'ensemble, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. » (entretien cadre technique Actep).

Concrètement, l'Actep s'inquiète des « doublons » repérables dans les projets portés non seulement par chacune des communes mais aussi par les différents échelons impliqués dans le développement et l'aménagement du territoire francilien.

« Par exemple, ils [le bureau d'étude 5+1AA] avaient indiqué dans leur projet [de diagnostic effectué en amont du CDT], la création sur la VDO d'un équipement culturel majeur. Or nous avons nous cette vision qui est dire : attendez, vous êtes en train de proposer quelque chose qui est déjà identifié dans notre secteur, au niveau du SDRIF, à Val de Fontenay, qui va faire l'objet en plus, dans le cadre du CDT Descartes ouest, d'une réflexion²⁴. Donc on ne peut pas réfléchir le CDT Bry-Villiers-Champigny-Chennevières sans regarder ce qui se fait autour. C'est exactement ce qui se passe aujourd'hui. » (entretien cadre technique Actep).

« C'est quand même idiot qu'il y ait un centre de formation qui se fasse à Rosny et qu'on ait le même, ou quasiment identique, dans une autre collectivité du territoire, même si c'est dans un autre CDT. » (entretien cadre technique Actep).

Le défaut de vision globale est également imputé à l'Etat et à ses représentants sur le territoire. Nombre des acteurs locaux adressent ce reproche à la DRIEA en soulignant les

²⁴ Il s'agit du projet de « pôle de l'aménagement et de la construction durable » initié par l'Actep sur Neuilly sur Marne et qui comporte un centre de congrès, des centres de formation, un village d'entreprises et qui offrira « la possibilité de tester des nouveaux matériaux en lien avec les travaux du PRES Paris-Est et notamment de la Cité Descartes » (entretien Actep, avril 2012).

défaillances du SDT. Pour l'Actep, l'échelle même du SDT doit être dépassée, ce qui n'est bien sûr pas le réflexe premier de l'Epamarne lorsqu'il prend l'initiative de lancer les études préparatoires.

« Ca a été très compliqué déjà de leur faire comprendre que le périmètre de réflexion ne pouvait pas s'arrêter aux quatre CDT et qu'il fallait aller au-delà et que, pour nous, il nous semblait que l'ensemble du territoire de l'Actep devait être étudié dans le cadre du périmètre de réflexion puisque comment parler du *cluster* de la ville durable sans intégrer dans le périmètre de réflexion, notamment, la ville de Saint Mandé qui est devenue quand même le pôle géo-sciences de référence, avec Météo France (...). Et ça, ça a été très compliqué au départ. Maintenant c'est plus facile. Puisque je pense qu'ils sont en train de changer un peu d'attitude. » (entretien cadre technique Actep).

Pour faire valoir le périmètre de l'Est parisien comme périmètre pertinent d'action en matière de développement, il faut l'imposer face aux périmètres, l'un hérité et l'autre nouveau, que sont celui de la ville nouvelle, mais également celui du *cluster* qui laisse une partie du territoire en marge. L'étude de requalification de l'A4 est une opportunité en la matière, puisqu'elle repose sur l'idée d'améliorer la congruence entre cet axe à grande échelle et le territoire local, notamment en déployant un TCSP beaucoup plus « perméable » aux espaces environnants que l'infrastructure autoroutière.

« En 2008, il y a eu plusieurs rencontres entre nos élus et Christian Blanc, qui les avait un peu titillé sur l'Est parisien en leur disant que c'était un endroit qui n'existait pas, un endroit de la métropole qui n'avait pas de consistance. Et à partir de là, nos élus ont souhaité qu'on puisse travailler à faire des propositions à Christian Blanc, propositions qui pourraient rentrer dans le cadre du Grand Paris. Et à ce moment-là, a germé l'idée que... (...) qu'on était un territoire entre Paris et Marne-la-Vallée et qu'on pouvait se situer entre le cœur de la métropole et ce *cluster* Développement durable et qu'on avait peut-être quelque chose à jouer sur l'axe qui reliait les deux. » (entretien cadre technique Actep).

Cette ambition se heurte à la focale d'autres acteurs comme l'Epamarne, pour qui la vocation du TCSP serait de relier rapidement Marne-la-Vallée à Paris. C'est en faisant valoir la nécessité de mailler les réseaux, et donc de relier cet axe radial à la rocade du Grand Paris, que l'Actep parvient à faire de son territoire autre chose qu'un espace traversé en aveugle. En utilisant les gares du Grand Paris comme points de convergence dans un réseau de déplacement multiscalaire, l'Actep cherche à initier une dynamique complémentaire à celle de la diffusion, aréolaire et limitée, du dynamisme économique depuis les gares. La stratégie qui consiste à utiliser l'ensemble d'un axe métropolitain (l'A4) comme « support de développement du territoire » répond à l'enjeu de diffusion capillaire des bénéfices de l'accessibilité au cœur des territoires.

« Il faut qu'on ait une réflexion globale sur comment on organise le territoire pour qu'il puisse rayonner. Et ce qu'on demande surtout, c'est que le *cluster*, ça ne s'arrête pas au cœur de *cluster* Cité Descartes et éventuellement aux cinq centralités, il faut que ça rayonne sur l'ensemble de l'Est parisien. » (entretien cadre technique Actep).

L'une des réponses est donc la mise en place d'un maillage fin du réseau de déplacements, atout pour l'ensemble du territoire en opposition à l'influence spatialement discriminante du réseau lourd, de ses points d'entrées et des polarités créées autour des gares. Cette vision est celle des élus les plus investis dans l'Actep.

« Le maire pense que, au niveau du développement de toute la partie Est-parisienne, le développement se fera à partir du maillage. Et qu'il est assez utopique de concevoir un développement à partir du *cluster* de la ville durable. Ce qui va permettre de développer l'est,

c'est-à-dire tout l'est, pas uniquement les quatre CDT qui sont dans notre SDT, c'est le fait d'être maillé, et d'être le plus maillé possible. Puisque, si tous les projets de transport se font, finalement en 2020, ou d'ici 2025, on va être un territoire extrêmement bien desservi. (...) Plus que d'essayer de faire venir des grands groupes pour... Enfin aujourd'hui, vous pouvez essayer de faire venir des grands groupes, mais s'il n'y a pas de transport, ils ne viendront pas. » (entretien cadre technique commune).

Cet idéal d'accessibilité « diffuse » et de maillage fin des réseaux de transport est en cohérence avec la lecture qui est faite du tissu économique local, de ses caractéristiques et de ses atouts propres. Le maillage constitue une armature qui vient conforter celle, également diffuse, des petites unités d'activité.

« On sait très bien que, vu le tissu qu'on a actuellement dans le bâtiment, les concentrer à certains endroits c'est quand même pas... Puisque c'est quand même de l'économie présente, (...) les entreprises, elles sont sur des territoires, enfin les petites entreprises du bâtiment elles ont un champ d'action qui n'est pas sur toute la région Ile-de-France. On n'est pas sur des groupes comme Bouygues, Eiffage, (...), on est vraiment sur de l'économie sur le territoire, présente, vraiment. » (entretien cadre technique Actep).

Une certaine vision réticulaire du développement local coexiste donc avec l'approche aréolaire d'un dynamisme polarisé par les gares. L'une comme l'autre incite les élus à travailler sur l'objet gare en tant que point d'entrée sur le territoire mais aussi sur l'ensemble d'un réseau reconfiguré. Et à intervenir sur la question de son accessibilité, à plusieurs échelles et dans une perspective intermodale, malgré l'existence d'un double dispositif de pilotage qui dissocie CDT et construction des lignes du futur métro automatique.

3.3. L'accès à la gare

La question de l'accès à la gare, et plus largement de sa place dans le réseau de transport francilien, constitue aussi un enjeu non négligeable des négociations. Elle participe des problématiques d'insertion de l'infrastructure dans les projets locaux mais aussi d'insertion des territoires nouvellement desservis dans l'ensemble métropolitain. Elle suscite en conséquence l'intervention des élus qui défendent, face à la logique fonctionnelle du réseau, des intérêts plus territorialisés. L'action de la puissance publique locale consiste non seulement à faire le lien entre réseau et territoire, mais aussi à générer une dynamique interterritoriale en mobilisant l'échelon régional.

Sans surprise compte tenu des croupières que le projet du Grand Paris taille dans les compétences de la région, la place de cet acteur dans la procédure des CDT a été délicate à trouver, et est restée marginale au moins dans les premières années d'élaboration.

« Les CDT, c'est Etat-commune. La région, on oublie, les conseils régionaux, on oublie. » (entretien cadre technique commune).

« Le STIF est totalement en retrait sur la question du Grand Paris. Depuis le début, depuis les premiers rendez-vous, ils sont invités, ils ne viennent pas. » (entretien cadre technique commune).

Cette situation est génératrice de frustrations pour les communes, préoccupées de voir actés autour du projet de transport des engagements définitifs de la part des acteurs compétents. Notamment, les communes du CDT des Boucles de la Marne veulent évacuer toute incertitude quant à la volonté (et à la capacité) de l'Etat de revisiter le schéma de secteur du RER E afin de réaliser l'interconnexion à la gare de Bry-Villiers-Champigny. Or, l'Etat

par l'intermédiaire de la DRIEA ne souhaite pas s'engager sur une question qui n'est pas de son ressort. La SGP est sur la même ligne et veille à sectoriser les problématiques pour éviter toute interférence préjudiciable à l'avancée des travaux dont elle a la responsabilité (« avancer sur le réseau et la boîte »).

« La SGP considère que ce n'est pas de sa compétence, que l'intermodalité, elle la prévoit, mais qu'elle ne doit pas la mettre en place. » (entretien cadre technique commune).

« On a les travaux de la SGP qui sont dissociés du CDT. Et nous, les équipes [municipales], ce qu'on porte comme message, c'est de dire : on ne peut pas sectoriser, on ne peut pas dire il y a le comité de pilotage SGP, le comité de pilotage CDT... on pense global. C'est l'arrivée de la gare qui fait le CDT, c'est le CDT qui va donner sens à la gare. (...). On a eu un gros sujet qui est l'interconnexion avec le RER E, il était hors de question de n'en parler qu'aux comités de pilotage de la SGP. C'était à l'État de dire à son opérateur public : vous créez l'interconnexion avec le RER E. » (entretien cadre technique commune).

Une première victoire est obtenue avec la signature de l'accord-cadre qui mentionne la nouvelle gare comme un nœud d'interconnexion avec le RER E.

« Nous, nous voulions signer l'accord-cadre pour inclure et pour entériner l'interconnexion avec le RER E. Ce qui a été une bataille assez difficile, l'Etat considérant que ce n'était pas son problème. Et donc il a fallu que les élus, là, tapent du poing sur la table. » (entretien cadre technique commune).

Pour autant, la bataille n'est pas gagnée, et les élus maintiennent la pression au fur et à mesure de l'avancée de la procédure qui doit conduire au CDT.

« Alors on a bien conscience que ça n'engage que ceux qui ont signé et que le préfet n'est pas en charge des transports en Ile-de-France. Toujours est-il que, nous, on n'ira pas plus loin dans les discussions si l'interconnexion avec le RER n'est pas actée, et n'est pas mise en place. Donc, on ne signera pas de CDT si ce n'est pas inclus. Et ça, je crois que les trois maires sont d'accord. » (entretien cadre technique commune).

Lors de la réunion publique d'information sur la gare de Bry-Villiers-Champigny organisée par la SGP en octobre 2012, cette interconnexion était toujours évoquée au conditionnel. Sa faisabilité était en cours d'étude, d'une part par RFF et la SNCF, d'autre part par un travail complémentaire co-financé par l'Etat, Epamarne et la SGP. Les élus saisissent toutes les occasions de monter au créneau sur ce point.

« Si la ville de Villiers-sur-Marne se réjouit d'accueillir une future gare, M. le maire insiste sur l'importance de l'interconnexion avec le RER E, qui devra être opérationnelle dans les mêmes délais. (...) Il se félicite donc d'avoir entendu, lors de la précédente réunion organisée à Bry-sur-Marne, la décision de co-financement État-SGP pour réaliser l'étude de faisabilité. » (extrait du compte-rendu de réunion publique, Villiers-sur-Marne, 11 octobre 2012).

Le principe de cette seconde étude est stratégique pour les élus locaux, car elle signifie l'implication d'acteurs plutôt tentés par le retrait et ouvre la perspective d'un contrepoids à l'approche technique de RFF et de la SNCF.

« En fait, c'est un dossier qui est géré par RFF et la SNCF. On a eu les résultats d'une première étude rapide, qui nous a dit que ce n'était pas possible. Donc, tout le monde a tapé du poing sur la table (...). Donc, la copie a été revue. Ils nous ont proposé une autre solution qui est difficilement faisable, mais on entrevoit le début d'une solution, donc maintenant il faut faire les études de... C'est très difficile pour nous qui ne sommes pas techniciens, et c'est là que l'approche politique est importante. » (entretien cadre technique commune).

Cette stratégie de politisation de la question technique s'appuie sur les données concrètes du fonctionnement territorial, et fait des responsables locaux les garants de la bonne « mise en synergie » fonctionnelle entre infrastructure et territoire, et entre réseaux d'échelle différente.

« On est sur un domaine qui est extrêmement contraint. Il va falloir construire un nouveau viaduc pour faire passer un bus, et le réseau viaire ne peut pas absorber... Et oui, on a peur d'être envahis [par des flux automobiles en rabattement sur la gare]. C'est pour ça qu'on demande l'interconnexion avec le E, c'est pour que la Seine et Marne puisse accéder à cette gare, mais en prenant les transports collectifs. » (entretien cadre technique commune).

Elle conduit à réclamer ou au contraire à refuser les parkings de rabattement, en fonction de la formulation proprement locale des problématiques territoriales (saturation du stationnement sur voirie ou saturation du réseau de circulation), et selon qu'il s'agit de privilégier un rabattement en véhicule particulier (CDT de Noisy-Champs) ou par le biais des transports collectifs -et préférentiellement d'axes lourds en interconnexion (CDT Boucles de la Marne).

« Nous, on est favorable à des parkings de rabattement autour des gares. Enfin, ce serait absurde d'être contre. » (entretien cadre technique commune).

« Nous, le problème de stationnement, c'est incroyable, le nombre de voitures qu'on peut voir sur nos territoires... » (entretien cadre technique commune).

« Alors là, les trois maires sont d'accord pour qu'il n'y ait pas de parking de rabattement. On a écrit au STIF, la lettre est signée par les trois maires (...), on ne veut pas de parking de rabattement sur cette gare. Parce que déjà le réseau viaire ne le permet pas ». (entretien cadre technique commune).

Dans leur volonté d'organiser autour des gares une intermodalité adaptée aux contraintes territoriales, les communes sont soutenues par les départements qui relaient leurs revendications en réunion publique.

« Vincent EBLÉ, Président du Conseil général de la Seine et Marne et Vice-Président du STIF annonce trois éléments d'attention [dont] : la gare de Noisy – Champs : elle permet 5 destinations, ce qui lui donne une attractivité considérable. De plus, elle se situe parmi celles étant le plus à l'Est. C'est donc une gare de captation. Il est ainsi nécessaire d'avoir une intermodalité efficace. Les communes ne pourront pas régler seules ces questions. Leurs partenaires, dont la SGP, doivent être présents dans la phase de réflexion et dans la phase de réalisation. Il se montrera très vigilant sur ce point. » (extrait du compte-rendu de la réunion publique du 10 octobre 2012, Champs-sur-Marne).

« Christian FAVIER attire l'attention du STIF, soulignant qu'il est très long de modifier un réseau. Il estime donc nécessaire d'y travailler très en amont. Cela demandera des concertations longues et difficiles, des investissements et de profondes modifications du réseau de transport devront être mises en œuvre. Cela doit se préparer dès maintenant. » (extrait du compte-rendu de la réunion publique du 25 février 2013, Champigny-sur-Marne).

Les élus locaux ont vraisemblablement contribué à mobiliser le STIF bien en amont de ce que le syndicat avait initialement planifié. En mars 2012, celui-ci annonçait en comité technique organisé par la SGP son intention d'engager les réflexions sur la restructuration du réseau de bus dix-huit mois avant l'ouverture des gares ; or, en février 2013, les représentants du Stif étaient en mesure d'affirmer que la question des « rabattements bus » était d'ores et déjà anticipée, la concertation sur ce point avec les départements et les communes ayant commencé. Interpellé également par les élus sur la question des relations avec la SGP, le Stif

assure que la coordination entre les deux institutions sera faite et qu'elle est déjà bien enclenchée²⁵ (réunion publique du 23 octobre 2012, Noisy-le-Grand).

Sur le plan des solutions concrètes, les revendications des collectivités locales ont également été entendues et prises comme point de départ des discussions dans le cadre de la concertation, qu'il s'agisse de la création « d'un parking de plusieurs centaines de places » à Noisy-Champs (réunion publique de Noisy-le-Grand, 23 octobre 2012), ou de la mise en œuvre d'une stratégie de mutualisation des capacités de stationnement.

« On a dit qu'on n'était pas d'accord [avec la création d'un parking relais à Bry-sur-Marne et celle d'un parking en silo à Chennevières]... Nous ce qu'on défend, et c'est ce que défend aussi la Communauté d'agglomération [du Haut Val de Marne], c'est que, plus qu'un parking en silo ou la création de nouveaux parkings, c'est d'utiliser les parkings existants notamment avec les centres commerciaux et de mutualiser ces parkings-là, qui on le voit sont le plus souvent utilisés le week-end, et la semaine qui pourraient être partagés. » (entretien cadre technique commune).

Les porteurs de projet de la SGP affirment en réunion publique l'intention de prendre en compte d'« éventuelles réserves de capacités présentes sur les parkings existants à proximité de la gare de Bry-Villiers-Champigny (Bricorama et Ikea offrent plus de 2500 places) » est affirmée par les porteurs de projet de la SGP, ainsi que la volonté « d'inciter les utilisateurs à venir à la gare en transport en commun » (réunion publique de Villiers-sur-Marne, 11 octobre 2012). Néanmoins, l'évaluation des besoins en stationnement de la gare de Bry-Villiers-Champigny reste à l'étude, « car elle se situe à proximité de l'autoroute et d'une zone qui pourrait intéresser les Seine-et-Marnais » (extrait réunion publique du 6 novembre 2012, Champigny). Des compromis restent donc à établir entre intérêt local et supralocal. Mais l'arrivée d'une infrastructure de communication d'intérêt métropolitain, en poussant les collectivités à investir la question transport au niveau local, est de nature à favoriser un progressif changement d'échelle dans les réflexions municipales. Elle pousse, par exemple, à l'harmonisation des politiques de stationnement.

« Ça, c'est vraiment en cours de réflexion avec le bureau d'étude. La ville de Noisy-le-Grand a du stationnement payant, nous du stationnement gratuit avec quelques zones bleues, donc la commune veut lancer une étude par rapport à ça, pour avoir une réflexion sur le stationnement payant, avoir des tarifs préférentiels pour les Campésiens, donc modifier complètement la politique actuelle du stationnement. » (entretien cadre technique commune).

Plus largement, elle mobilise les communes autour de la restructuration et du développement du réseau secondaire. Ces projets d'échelle intercommunale, que les responsables locaux situent en bonne place dans la liste des enjeux liés au CDT, nécessitent un portage pluri-municipal et inter-territorial. La perspective de les faire bénéficier de la dynamique globale générée par les investissements dans le futur métro est une motivation importante pour réactiver les coopérations.

²⁵ Même si c'est avant tout l'occasion pour les représentants du Stif d'affirmer que l'établissement d'une « bonne » relation passe par la « la confirmation du STIF comme autorité organisatrice de plein exercice, compétente y compris sur les lignes sous maîtrise d'ouvrage de la SGP » (réunion du 2^e octobre 2012, Noisy-le-Grand).

Les CDT constituent notamment l'opportunité de concrétiser dans des délais très satisfaisants, et éventuellement selon des tracés conformes aux nécessités locales, des projets parfois anciens. L'exemple type est celui d'Altival, projet de TCSP qui doit relier à terme Noisy-le-Grand et Sucy-en-Brie et dont le premier tronçon, compris dans le périmètre du CDT et inscrit dans l'accord-cadre, a désormais un calendrier de réalisation calé sur celui de la gare des quatre communes (réunion publique du 11 octobre 2012, Villiers-sur-Marne). Lorsqu'ils viennent en soutien des projets municipaux d'urbanisation (éco-quartier de 800 à 1000 logements à Chennevières), ces projets de transport valent bien, comme nous l'avons évoqué dans l'analyse des conditions initiales du CDT, un engagement dans la démarche.

« Avec le Grand Paris, je pense que c'est parti pour que tout ça... se dire qu'on va pouvoir aller un peu plus vite... Parce que, au départ, si on n'était pas rentré dans le CDT, ils nous annonçaient la fin des études [du TCSP Altival] pour 2014... » (ibid.)

Les CDT sont aussi un catalyseur potentiel dans l'élaboration d'un consensus entre communes. Chennevières et Ormesson, communes de la communauté d'agglomération du Haut val de Marne, s'opposent sur la nature des infrastructures de communication qu'il faut réaliser sur l'ex-VDO : Chennevières privilégie la seule réalisation du TCSP sans voirie associée, et refuse totalement le principe d'une voie aux caractéristiques routières marquées ; pour Ormesson, les emprises foncières de l'ex-VDO doivent servir prioritairement à l'écoulement du trafic automobile qui engorge le centre-ville, la déviation de la RD4 étant toujours en attente.

« Pour Chennevières, qui reste traumatisée par le projet d'autoroute en plein milieu de leur commune, il y a une opposition à la création d'une voirie départementale. (...) Pour Ormesson, la priorité de l'aménagement de la VDO, c'est de faire la déviation de la RD4. Et donc plutôt, une voirie de type 90 km/h pour décharger leur centre-ville. (...) Donc voilà, deux positions assez antagonistes. Alors, jeudi dernier, au conseil communautaire, le PLD a été approuvé et on a eu l'abstention d'Ormesson et de Chennevières, puisqu'on a cherché à faire quelque chose le plus consensuel possible et donc, le plus consensuel auquel on pouvait aboutir, c'est une abstention des deux. » (entretien cadre technique EPCI).

Ce consensus *a minima* reposant sur l'abstention permet de ne pas annihiler les efforts des services techniques communautaires pour maintenir « un processus de travail » et d'apprentissage. Le CDT est là aussi une opportunité, pour chacune des communes et pour la dynamique intercommunale. L'enjeu est de bâtir un consensus pour ne pas rester en marge du Grand Paris, pour diffuser les effets structurants de la gare au-delà de son environnement immédiat.

« Sinon il n'y aura rien et Champsigny, principalement, Bry et Villiers aussi, vont avoir un nouveau quartier très dynamique et nous, une fois de plus, la communauté va rester à l'écart. Et très clairement, le risque a été aussi identifié par le conseil général. Ce risque de recréer des dynamiques différentes entre les territoires : il y avait Paris et la banlieue, là on va recréer des dynamiques différentes entre ceux qui ont des CDT et qui ont les gares, et puis le reste du territoire de la petite couronne. » (entretien cadre technique EPCI).

La question de l'accès à la gare depuis les territoires immédiatement environnants est ainsi particulièrement importante pour les communes qui ne sont pas (ou ne s'estiment pas) directement desservies par elle. Lors d'une réunion publique tenue dans le cadre de la concertation préalable au projet de la ligne orange, le premier adjoint au maire de Noisy-le-Grand rappelle que la réalisation de parkings de rabattement suffisamment dimensionnés est une des « conditions posées par la ville de Noisy-le-Grand pour accepter la station de Noisy-

Champs » au lieu d' « un tracé se terminant au Mont d'Est » (réunion publique de Neuilly-sur-Marne, 18 février 2013). Les flux de desserte locale doivent manifester une cohésion territoriale autour de l'objet gare, et matérialiser la diffusion de ses effets au cœur des territoires voisins, préoccupés de ne pas être « l'arrière-cour de la gare ».

« Notamment sur tout le volet mobilité et déplacements, nous on a une problématique un peu particulière par rapport aux deux autres villes, qui est, la gare, elle est de l'autre côté de l'autoroute, elle est à un kilomètre finalement de Bry ; comment les Bryards font pour aller à la gare ? Et nous, si le CDT ne répond pas à cette question, on ne signera pas le CDT. » (entretien cadre technique commune).

« On déplore que le CDT soit très centré sur son objet, qui est la gare, et que du coup, parce que notre territoire à nous est un peu en marge, que toutes les études aient été commencées sans nous et ne portent pas suffisamment sur notre territoire. (...). Parce que notre problématique n'est pas la même que celle de Bry, Villiers, ou même Champigny. On est géographiquement dans un cercle concentrique beaucoup plus éloigné de la gare. » (entretien cadre technique EPCI).

Les problématiques de rayonnement de la gare, matérialisées par le périmètre de restructuration des lignes de bus et la zone concernée par les flux de rabattement, légitiment aussi les échelles intermédiaires, au premier rang desquelles celle, « oubliée », des intercommunalités existantes qui trouvent aussi davantage de reconnaissance dans le projet d'aménagement porté par le conseil régional.

« Dans le futur SDRIF, il y a quelque chose qui est extrêmement important, c'est que le nouveau SDRIF fait état de territoires d'intérêt métropolitain. (...). Ces territoires métropolitains ont ceci d'intelligent qu'il vont reconnaître les CDT, mais ils ne vont pas reconnaître les CDT dans leur périmètre, ils vont considérer, contrairement à ce qu'a considéré le CDT des boucles de la Marne, que c'est pas les communes qui font le territoire, c'est plutôt les intercommunalités qui font le territoire. Donc, quand on est dans un CDT qui regroupe quatre communes, on va étendre au territoire métropolitain les six autres communes qui font partie de notre communauté, c'est ça l'intérêt métropolitain. Et d'ailleurs on le voit bien, quand on parle des problématiques de Chennevières, ça intersecte automatiquement celles d'Ormesson... Une gare du Grand Paris va arriver là, il va y avoir une réorganisation complète des flux de circulation. On peut supposer que les usagers des transports en commun vont reconsidérer complètement leurs pratiques. » (entretien cadre technique EPCI).

Cet échelon intercommunal s'investit dans la formulation de solutions « transport » locales, adaptées au territoire et surtout définies à l'échelle pertinente pour prendre en compte l'impact des gares.

« Aujourd'hui, on s'intéresse aux quatre communes autour de la gare, mais que si on ne regarde pas à une autre échelle, et le CDT peut s'intéresser aux impacts de l'arrivée d'une gare, et l'impact il n'est pas simplement sur les quatre communes qui sont immédiatement à côté, il y a des impacts directs qui sortent du périmètre du CDT. » (entretien cadre technique EPCI).

La communauté d'agglomération du Haut Val de Marne s'intéresse notamment à la possibilité de créer un TCSP sur la RD4, pour éviter que l'axe n'accueille les flux de transit en provenance de la Seine-et-Marne que le RD 111 ne peut plus absorber.

« Nous avons une crainte, c'est le RD4. (...). Nous on pense – d'autres techniciens le partagent avec nous – que là (il montre sur la carte) il va falloir fermer donc, empêcher les flux de transit sur le territoire. Comment fermer ? Tout simplement en utilisant une partie de cette infrastructure pour y faire du transport en commun. Parce que là, on parle d'un transport en commun en site propre, mais avant le CDT, avant le Grand Paris, dès 2006, lorsqu'on avait réfléchi aux orientations territoriales dans le cadre du SDRIF, on avait imaginé que devrait

pouvoir se réaliser sur ce RD4 un Transport en commun en site propre. Parce qu'aujourd'hui, c'est les voitures qui nous encombrent, et du coup, les bus ne peuvent pas circuler convenablement. Donc il faut empêcher les Seine-et-marnais de venir en bagnole se garer – je ne sais pas où il y aura un parc relais – pour pouvoir accéder à une gare du Grand Paris. Il faut créer les parcs de stationnement et les parcs relais le plus en amont possible, à Pontault-Combault ou à la Queue-en-Brie, pour que les gens utilisent les transports. » (entretien cadre technique EPCI).

Par le biais de ce type de démarche, l'intercommunalité est susceptible de créer un intérêt chez les communes, même réticentes à l'expérience intercommunale, et de participer à « la révolution culturelle chez les élus » dans leur rapport à l'automobile.

« Nous, ce qui nous intéresse beaucoup, c'est l'étude de faisabilité d'un TCSP sur la N4. (...). C'est eux [le conseil général] qui mènent l'étude, ils réfléchissent à ce projet-là, notamment pour éviter que les gens se rabattent sur le TCSP Altival en voiture, et que les villes à proximité du TCSP soient les villes « tampons », où toutes les voitures viendraient stationner... » (entretien cadre technique EPCI).

Si les intercommunalités se saisissent de la problématique de l'accès à la gare pour faire valoir l'apport spécifique de leur action, cette problématique met aussi en valeur la pertinence d'autres échelles intermédiaires, pourvu qu'elles permettent la promotion de projets de transport que les élus veulent pousser. C'est le cas par exemple de l'échelle du SDT...

« Le maire de Villiers-sur-Marne se dit satisfait d'un courrier de la RATP lui annonçant la décision d'améliorer la fréquence de la ligne de bus 113. Il insiste sur la nécessité de relier au plus vite le territoire au pôle économique en devenir de Noisy-Champs, qui est également un pôle de recherche avec l'implantation de la Cité Descartes. » (extrait du compte-rendu de la réunion de concertation ligne orange, Neuilly-sur-Marne, 18 février 2013).

... ou de celle d'autres associations de communes comme l'Actep. L'Actep a ainsi saisi l'opportunité de la présence de la gare pour faire « exister » son territoire sur l'axe autoroutier qui le traverse.

« Mais ils [l'Epamarne] étaient partis déjà avec l'idée d'un TCSP [à créer sur l'A4] dont l'objectif était de relier Marne-la-Vallée à Paris. Et on a eu énormément de mal à leur faire comprendre qu'il fallait avoir une autre réflexion, et notamment sur l'idée qu'il pouvait y avoir un arrêt à la gare, enfin au droit de la future gare Bry-Villiers-Champigny, puisqu'on est à 400 m de l'autoroute A4, ce serait quand même dommage de ne pas imaginer un lien entre cette nouvelle structure de transport en commun et le transport en commun sur la A4. » (entretien cadre technique Actep).

En s'emparant des questions relatives à la façon dont les usagers du futur métro automatique vont pouvoir rejoindre les gares du Grand Paris, les responsables locaux, d'une part, saisissent l'occasion de faire la promotion d'un certain nombre de projets de transport locaux ; et manifestent, d'autre part, une certaine cohésion autour de la nécessité de ne pas réduire les territoires d'accueil des gares au statut d'espace neutre, traversé par des flux transitant vers un équipement d'intérêt métropolitain et supra-local.

4. CDT et gouvernance territoriale

Cette dernière partie de l'analyse des CDT porte sur les questions de gouvernance territoriale. Il s'agit d'interroger le rôle et la place des CDT dans des processus qui visent à rendre possible le contrôle exercé de la puissance publique sur le développement et l'aménagement du territoire régional en vue d'objectifs discutés et partagés collectivement, notamment à travers la coordination d'acteurs poursuivant des intérêts *a priori* divergents²⁶.

L'enquête que nous avons menée a porté sur les premières phases d'élaboration des CDT, et il est bien entendu trop tôt pour tirer de nos observations des résultats sur la portée opérationnelle de ces instruments. Cependant, les entretiens réalisés auprès des acteurs impliqués constituent un matériau pertinent pour réfléchir à la manière dont ces dispositifs s'insèrent dans les configurations d'action publique locale et dont ils pourraient éventuellement modifier les rapports de force entre les différentes institutions.

Nous reviendrons dans un premier temps sur les enjeux de gouvernance et de gouvernabilité de la région Ile-de-France en l'abordant à travers la question de l'organisation institutionnelle, et en la replaçant dans la perspective des débats classiques sur le gouvernement métropolitain. Puis nous analyserons les impacts potentiels des CDT sur l'évolution des configurations locales d'acteurs dans l'Est parisien, en abordant en particulier la question de la (re)structuration intercommunale.

4.1. Mise en perspective de la question du gouvernement métropolitain en France et en Ile-de-France

Les débats actuels autour du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles²⁷ illustrent bien la complexité et les controverses autour de la question de l'organisation institutionnelle et politique métropolitaine, commune à de nombreux pays européens. En effet en Europe, à l'exception de l'autorité du Grand Londres (GLA) créée en 2000 les structures intégrées existantes sont héritées de l'histoire (villes-Etats en Allemagne : Berlin, Hambourg, Brême et Vienne en Autriche) (Marcou, 2012). L'une des interrogations récurrentes porte sur la gouvernabilité de ces métropoles, en l'absence d'une entité politique intégrée.

En science politique, cette question a pendant longtemps été pensée autour de la tension classique entre les tenants d'une institution intégrée à l'échelle la plus vaste possible et les défenseurs d'une fragmentation institutionnelle, en référence au débat qui opposa, aux Etats-Unis, deux écoles de pensée, celle des réformateurs et celle du Public Choice (Lefèvre, 1992). Les premiers s'inspirent de la théorie micro-économique des préférences individuelles pour des services et des biens publics et de l'approche dite de l'individualisme

²⁶ Nous nous référons ici à la définition de la gouvernance de Patrick Le Galès (1999 ; 2010) : « La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination des acteurs, des groupes sociaux et des institutions en vue d'accomplir un certain nombre d'objectifs, discutés et définis collectivement dans des environnements incertains et fragmentés. Dans cette perspective, la gouvernance renvoie à toutes les institutions, réseaux, directives, régulations, normes, usages sociaux et politiques qui contribuent à la stabilité d'une société ou d'un régime politique, à son orientation, à sa capacité à diriger et à sa capacité à fournir des services et à assurer sa propre légitimité. »

²⁷ Le texte a été transmis en seconde lecture à l'Assemblée nationale.

méthodologique. L'aire métropolitaine est assimilée à un marché, au sein duquel les citoyens se comportent rationnellement et individuellement en vue de maximiser leurs bénéfices (Tiebout, 1956 ; Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). Dans cette perspective, la fragmentation politique apparaît comme une conséquence des préférences individuelles ; elle est défendue comme légitime, puisque qu'elle correspond au libre choix des populations et efficace du point de vue de la fourniture de services (notamment grâce à l'organisation d'une concurrence qui permet d'éviter la création de monopoles et garantit une offre plus diversifiée pour les citoyens). Les seconds défendent l'idée d'une institution métropolitaine, appelée « Gargantua » (Wood, 1958), en soulignant les insuffisances et les dangers d'une trop grande fragmentation institutionnelle, vis-à-vis de la prise en compte des enjeux posés par la croissance urbaine (notamment en termes d'extension des services publics urbains, dont les transports), de l'aggravation de la ségrégation socio-spatiale (les gouvernements locaux étant dans l'incapacité de répondre aux besoins des populations les plus pauvres) et de la démocratie (moins de risque de confiscation du pouvoir par un groupe dominant dans une institution métropolitaine).

La situation des métropoles européennes est difficilement comparable à celle des métropoles américaines. En particulier, la défense d'une fragmentation politique trouve en partie sa raison d'être dans une conception typiquement américaine de la démocratie de proximité, appelée « grass-roots democracy », accordant un rôle important aux communautés (communities), selon un héritage historique de construction de la démocratie et de définition de l'égalité très différent du cas français (Rosanvallon, 2011). En matière d'organisation institutionnelle des agglomérations, la France se distingue particulièrement de chacun des modèles en opposition. A la suite de l'échec de la loi Marcellin de 1971 sur la fusion des communes, elle privilégie le maintien d'un morcellement communal très important - y compris dans les espaces urbains - tout en favorisant le développement d'une intercommunalité à fiscalité propre²⁸, destinée à soutenir le gouvernement local face aux enjeux de l'urbanisation croissante et d'une compétitivité territoriale accrue (Kerrouche, 2012). Ainsi la sauvegarde de la commune - voire sa « sacralisation » - semble-t-elle assurée par le développement d'une intercommunalité destinée à remédier au problème de la fragmentation politique.

Dans ce contexte particulier, l'Ile-de-France apparaît comme un cas d'exception, du fait du rôle majeur joué par l'Etat, qui explique le caractère tardif et moins abouti qu'ailleurs de la décentralisation, et de l'importance prise, depuis les années 2000, par un processus de coopération intercommunale, qui se traduit à la fois par la structuration progressive des échanges à l'échelle de la zone dense et par la création de nombreuses communautés d'agglomération, y compris en petite couronne.

La question de l'organisation institutionnelle de l'agglomération parisienne constitue, de fait, un sujet récurrent depuis le début du XXe siècle. Elle a trouvé une solution concrète par la création en février 1959 du District de la région de Paris, qui dotait la région d'une instance de planification capable de porter les politiques d'aménagement ambitieuses de l'époque (villes nouvelles, construction du RER et d'un réseau d'autoroutes et de voies rapides) tout en restant l'affaire exclusive de l'Etat : le rôle des élus y était totalement

²⁸ Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue une exception française. Dans la plupart des pays européens, la coopération intercommunale repose en effet sur la mise en place de structures de type syndical.

marginalisé (Subra, 2009). En 1964, les Départements de la Seine-et-Oise et de la Seine sont dissous et sept nouveaux départements sont constitués, essentiellement pour des raisons d'équilibre politique. Cette réforme a pour conséquence, selon Subra, de « libérer le district de la concurrence d'un pouvoir légitime, puisque émanant des électeurs » laissant à l'Etat le champ libre pour l'aménagement de l'agglomération parisienne. La question de l'organisation métropolitaine émerge à nouveau à partir des années 1980, du côté des professionnels de l'aménagement. En mars 2005, une vingtaine de personnalités (architectes, urbanistes, géographes) publient un appel dans le *Nouvel Observateur* dans lequel ils réclament la fin de « l'anomalie parisienne » et la mise en place d'une conférence métropolitaine²⁹. L'idée est relayée par l'équipe socialiste élue à Paris en 2001, plus particulièrement par Pierre Mansat, adjoint au maire (PC) chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France. Après quelques années durant lesquelles des accords bilatéraux ponctuels sont conclus entre Paris et certaines communes ou intercommunalités de la petite couronne sur des projets d'aménagement, la création de la Conférence métropolitaine, en juillet 2006, marque une avancée importante dans la concrétisation des échanges et des réflexions à l'échelle de l'agglomération. La portée de cette structure informelle est renforcée en avril 2009 avec la création de Paris Métropole, syndicat mixte d'études ouvert réunissant 87 communes et leurs groupements, les départements et la Région.

En 2010, la loi d'aménagement du Grand Paris, qui traduit la volonté de l'Etat de reprendre l'initiative et une certaine maîtrise des grandes orientations en matière d'aménagement de la région capitale, laisse de côté la question de l'organisation institutionnelle, essentiellement pour des raisons de risque politique. Les élections locales de mars 2008 ont en effet porté un coup d'arrêt au projet de communauté urbaine indirectement évoqué par Nicolas Sarkozy en juin 2007. La réélection du socialiste Bertrand Delanoë à la mairie de Paris et la victoire de la gauche dans plusieurs communes de la petite couronne parisienne auraient automatiquement entraîné un contrôle par la gauche de cette nouvelle entité (Subra, 2009). Le gouvernement décide dès lors de privilégier le projet sur la réforme institutionnelle.

Après avoir protesté contre les méthodes autoritaires de Christian Blanc et dénoncé ce qu'ils interprètent comme un mouvement de recentralisation, une majorité des élus locaux finit par se rallier à la démarche du Grand Paris. Pour un grand nombre d'entre eux, la participation aux contrats de développement territorial permet d'envisager un meilleur contrôle de la mise en œuvre et des retombées du projet d'aménagement métropolitain sur leur territoire. Dans le contexte du mouvement de structuration intercommunale engagé en Ile-de-France depuis une dizaine d'années, les CDT viennent, selon les cas, conforter des structures de coopération déjà bien établies³⁰ ou susciter des discussions autour de la modification d'entités de coopération existantes, ou de la création de nouveaux EPCI.

4.2. Le poids différencié de la ville nouvelle

Les deux contrats de développement territorial étudiés s'inscrivent dans un contexte organisationnel très morcelé, marqué par l'histoire de la ville nouvelle. Les représentants de

²⁹ Cf. l'appel lancé en mars 2005 par une vingtaine de personnalités, architectes, urbanistes, géographes.

³⁰ C'est le cas par exemple du CDT « Territoire de la Culture et de la Création » signé le 11 avril 2013, ou encore du CDT « Campus Sciences et Santé » adossé à la communauté d'agglomération du Val de Bièvre et à la commune de Bagneux, signé le 30 novembre 2012.

l'Etat, comme la plupart des acteurs locaux interrogés, soulignent la complexité de l'organisation institutionnelle du territoire de Marne-la-Vallée et, plus globalement, de l'Est parisien. Ils emploient le terme de « gouvernance » au sens désormais commun d'un système d'acteurs multiples et fragmenté. C'est principalement au contexte institutionnel et au découpage administratif que se réfèrent nos divers interlocuteurs, en insistant sur sa complexité et sur l'enchevêtrement des périmètres institutionnels.

« On est sur un territoire de l'Île-de-France qui présente plusieurs particularités : d'abord, une gouvernance très dispersée, on n'a pas de grosse communauté d'agglomération comme on peut en avoir à l'Ouest avec Cergy, au Nord avec Plaine commune, Versailles... on est dans la dispersion. » (entretien chargé de mission Préfecture Ile-de-France).

« Et en plus, il y a une différence de périmètre entre les agglomérations et la VN qui va de Bry-Villiers-Noisy jusqu'à Val d'Europe. Les agglomérations sont plus petites. Ça crée une confusion des échelles, l'organisation territoriale est ici, je pense, une des plus compliquées de France. » (entretien cadre technique EPCI).

Le poids de la ville nouvelle apparaît cependant inégal dans les deux CDT étudiés, plus marqué dans le cas du CDT Cœur Descartes que dans celui des Boucles de la Marne.

Cette différence s'explique tout d'abord par les communes concernées et l'importance relative des opérations d'aménagement réalisées dans le cadre de l'OIN de Marne-la-Vallée. Le CDT Cœur Descartes regroupe deux communes intégrées dans le périmètre de la ville nouvelle, qui ont fait l'objet d'opérations d'aménagement majeures. Noisy-le-Grand a été choisie dès l'origine de l'opération comme centre urbain régional du fait de sa proximité à Paris, de la conjonction des infrastructures autoroutières et de son positionnement à la frontière entre la zone d'urbanisation ancienne et la zone d'urbanisation nouvelle, permettant de jouer un rôle « restructurateur » pour la banlieue et stimulant pour le développement (Baïetto et alii, 1970). C'est sur son territoire que se développent à partir de 1973 la zone d'activités Mont d'Est, un centre commercial régional ainsi que de nombreux quartiers de logement. De son côté Champs-sur-Marne accueille à partir de 1986 la Cité Descartes, vaste zone d'activités d'un peu moins de 100 ha regroupant des entreprises et, à partir des années 1990, un pôle universitaire et de recherche. Le territoire du CDT des Boucles de la Marne est moins marqué par la ville nouvelle, puisque seules deux des quatre communes impliquées sont intégrées dans le périmètre de Marne-la-Vallée. De plus, les ZAC aménagées par l'EPA dans ces deux communes (Bry- et Villiers-sur-Marne) sont beaucoup moins étendues que celles qui ont été aménagées dans le cadre de l'OIN dans les communes de Noisy-le-Grand et Champs-sur-Marne.

Les différences tiennent également aux intercommunalités parties prenantes des deux CDT, principalement au regard des logiques de coopération qui ont présidé au regroupement des communes. Dans les deux terrains d'étude, l'intervention de la structure intercommunale est très partielle, puisqu'elle ne concerne qu'une seule commune, les autres municipalités ne faisant partie d'aucun regroupement formel. Dans le cas du CDT Cœur Descartes, la communauté d'agglomération du Val Maubuée à laquelle appartient la commune de Champs-sur-Marne, est l'ancien Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) du secteur 2, créé en 1984. Dans le cas du CDT des Boucles de la Marne, la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne, qui participe à la démarche au titre de ses compétences et pour le territoire de la commune de Chennevières relève, à la différence du Val Maubuée, d'une dynamique de coopération initiée par les communes.

Ces caractéristiques ont des conséquences notables dans la manière dont les différents acteurs se positionnent vis-à-vis du CDT et du rôle que ce dernier pourrait jouer dans la reconfiguration institutionnelle locale.

Pour les acteurs des communes appartenant au périmètre de la ville nouvelle, les CDT sont présentés une occasion de reprendre la main sur la définition des grandes orientations d'aménagement, qu'ils n'ont pas eu le sentiment de pleinement maîtriser dans le passé. Ce sentiment est toutefois nettement plus marqué pour les communes de Champs-sur-Marne et Noisy-le-Grand que pour Bry et Villiers-sur-Marne.

Le positionnement des acteurs locaux vis-à-vis de l'établissement public d'aménagement et de la manière dont ils souhaitent le voir associé à l'élaboration des CDT varie assez sensiblement selon les communes. De manière générale toutefois, c'est sur l'Epamarne que se concentrent l'essentiel des reproches formulés par les acteurs locaux à l'encontre des méthodes adoptées dans la construction de la ville nouvelle. Certains aménagements réalisés font l'objet de critiques, relatives à la qualité des espaces, à la lenteur des processus, aux choix imposés par l'établissement public. Le fait qu'Epamarne possède un foncier important lui confère une position de force vis-à-vis des communes, qui ont le sentiment que les aménagements sur les espaces possédés par l'EPA leur ont été imposés et que les projets n'ont pas été discutés. Ce rôle très directif de l'EPA n'a pas toujours été (ou pu être) contrebalancé par les collectivités, certaines s'étant durablement désintéressées de l'aménagement des espaces placés sous la maîtrise de l'aménageur public, pour lesquels elles n'avaient par ailleurs pas de réel intérêt politique. C'est le cas de la Cité Descartes, appréhendée par les acteurs de la commune de Champs-sur-Marne comme une sorte d'enclave territoriale, dans laquelle il n'y a pas d'habitants (hormis dans les résidences étudiantes) et qui accueille un grand nombre d'établissements publics d'enseignement exonérés de la taxe professionnelle.

« C'est vrai que la Cité Descartes, c'est un peu une enclave extra-territoriale. Ils [la ville de Champs-sur-Marne] n'y allaient pas. Quand bien même ils ne la rejetaient pas, mais y a pas d'habitants... Par rapport aux compétences d'une commune, il n'y a avait pas grand chose qui en relevait, ce n'était pas le cœur de leur action et réflexion, c'est logique » (entretien cadres techniques EPCI).

Ce que beaucoup d'acteurs énoncent comme « un passif » lié à l'établissement public d'aménagement apparaît, pour les plus hostiles à la perpétuation du rôle de l'Etat sur l'aménagement local, comme une réelle entrave aux discussions sur les contrats de développement territorial. Cette position de principe est particulièrement marquée dans le cas de la commune de Noisy-le-Grand, dont les représentants, en particulier le maire, entretiennent des relations conflictuelles avec les représentants de l'établissement public et ont tenu à racheter tout le foncier détenu sur leur territoire par l'Epamarne.

Cette situation complique singulièrement les premiers échanges sur le CDT « Cœur Descartes ». Les acteurs locaux dénoncent en particulier la méthode employée par l'EPA pour amorcer les discussions. Durant les mois qui ont précédé le vote de la loi d'aménagement sur le Grand Paris, l'ancien directeur de l'établissement public d'aménagement, Pascal Berteaud, avait entrepris des démarches auprès de Christian Blanc afin d'obtenir l'intégration de la Cité Descartes et du site d'aménagement d'Euro Disney dans le plan stratégique d'aménagement élaboré par le secrétaire d'Etat au développement de la région capitale. Cette mobilisation, à laquelle se sont ajoutées les actions de lobbying entreprises par l'Actep pour la

reconnaissance du territoire de Paris-Est, a permis d'aboutir à un accord sur la création des clusters « Cœur Descartes » et « Tourisme », autour du site d'Eurodisney et de l'antenne de l'Université de Marne-la-Vallée.

« Le cluster Descartes, concrètement, c'est mon ancien directeur général, Pascal Berteaud, qui est allé voir Blanc à l'époque parce qu'il ne voulait pas entendre parler de la Cité Descartes ni rien, en disant 'là il y a un pôle d'excellence, il faut qu'on soit dans le dispositif du Grand Paris'. Il s'est battu pour que ce soit ça. » (entretien cadre technique Epamarne, 2011).

Afin d'appuyer cette initiative et de proposer un premier projet d'aménagement pour le cluster Descartes, Epamarne lance en 2010 un concours international d'architecture. Ce concours est remporté par les ateliers Yves Lion, qui élaborent un plan guide d'aménagement et sont missionnés sur un marché de maîtrise d'œuvre de plusieurs années. Epamarne propose que le plan guide serve de point de départ aux discussions sur le cluster Descartes et sur l'élaboration du CDT. Les représentants des deux communes concernées, Champs-sur-Marne et Noisy-le-Grand, émettent néanmoins de sérieuses réserves vis-à-vis de cette proposition, dénonçant une confusion entre la réflexion engagée sur le cluster Descartes et l'élaboration du CDT. La principale critique porte sur la production d'un plan-programme « ex-nihilo », qui ne s'appuie pas sur les PLU communaux et a été élaboré sans l'avis ni la validation des communes.

« C'est vrai qu'à l'époque, il y avait une confusion entre le plan guide d'Yves Lion qui était en cours d'élaboration par le biais d'Epamarne, et le CDT. Quand on allait en réunion sur le plan guide d'Yves Lion, il y avait, on parlait du CDT, pour eux, le CDT c'était déjà pratiquement le plan guide d'Yves Lion, alors que le plan guide d'Yves Lion n'avait pas été validé par les communes. Donc au début on avait vraiment une confusion par rapport à ça, et aussi par rapport au périmètre du cluster, cœur du cluster... » (entretien cadre technique commune).

« Le plan-guide de Yves Lion, il est... on a le sentiment qu'il est élaboré ex nihilo, quoi, c'est-à-dire qu'il n'y aucune connaissance des quartiers existants, il n'y a aucune... voilà, on... on a un territoire, on fait un plan et puis on trouve ça bien, et puis on dit : « on va l'imposer aux gens », quoi, ce n'est pas un projet négocié » (entretien cadre technique commune).

Ces critiques rejoignent celles qu'une majorité d'élus intégrés dans le périmètre de la ville nouvelle expriment plus généralement à l'encontre des méthodes de travail d'Epamarne, qu'ils estiment encore très marquées par le passé de la ville nouvelle. Certains acteurs insistent sur la difficulté de l'établissement public à combiner sa fonction d'aménageur (qui par l'intermédiaire du foncier dont il dispose agit de manière prioritaire sur ces espaces) et sa fonction de production d'expertise stratégique, qui s'étend sur le tout le périmètre de la ville nouvelle. Alors même que de nombreux élus reconnaissent l'intérêt de l'analyse stratégique et la qualité de l'expertise délivrée par l'Epamarne, cette confusion alimente leur défiance à l'égard de l'établissement public d'aménagement, qui agirait (aujourd'hui encore) comme une main armée de l'Etat sur le territoire.

C'est compliqué pour des élus d'avoir un établissement public issu d'une ville nouvelle, donc d'une culture de l'État qui décide de tout, et qui passe son temps à rédiger des projets de territoire à notre place, à avoir plein d'idées à notre place, quand bien même des fois elles sont bonnes, ça agace en fait. (...) Même s'il y a une technicité qu'aucune des collectivités n'a, par le nombre, par les moyens financiers... Ils ont du foncier... ! Mais il y a un peu une défiance permanente, qui vient de l'histoire, oui, et puis du comportement de tel directeur, un jour, le lendemain, de tel autre... Les élus se font élire sur un projet. Il y a un établissement public finalement très administratif, qui n'est pas issu de choix politiques, même s'il prend ses consignes du ministère, c'est quand même un peu loin, le ministère ne regarde pas au jour le jour ce que produit l'Epamarne, les élus contestent la légitimité de l'établissement public à

produire des orientations, à faire des projets et imaginer la ville de demain. » (entretien cadre technique EPCI).

De nombreux acteurs locaux revendiquent dès lors une clarification des rôles : la décision politique doit revenir pleinement aux communes, et l'établissement public doit se cantonner à un rôle technique, certains évoquant l'idée de sa transformation en agence d'urbanisme de l'Est parisien.

« Et sur pas mal de dossiers, je trouve honnêtement qu'ils [techniciens d'Epamarne] font un très très bon travail. Pour avoir travaillé à d'autres endroits où il n'y a pas d'équivalent, avoir des équipes de l'État à plein temps qui connaissent le territoire et produisent de la réflexion, c'est vraiment bien pour des territoires de banlieue qui n'ont pas obligatoirement les moyens. Il y a quand même une vraie volonté politique de ne pas casser ça, moi je la ressens. » (entretien cadres techniques EPCI).

Les relations entretenues avec Epamarne sont nettement moins conflictuelles dans les communes non incluses dans le périmètre de la ville nouvelle. Pour leurs représentants, travailler avec Epamarne sur le CDT est l'occasion de bénéficier d'un outillage technique dont ils ont jusqu'à présent été exclus.

« Disons qu'on s'est regardé un petit peu de loin pendant près d'une dizaine d'années, dans la mesure où l'établissement public qui a été créé à l'époque a généré des circonstances qui ont été favorables pour les communes qui étaient intégrées... Nous on est en limite, on nous a jamais demandé de rentrer dedans ou d'en sortir, d'ailleurs. Bon on n'en a pas bénéficié, on a peu travaillé avec l'Epamarne. Depuis quelques années, des choses se font... On a rencontré les gens de l'Epamarne pour l'étude sur le CDT » (entretien élu commune).

C'est également l'avis des représentants des communes de Bry-sur-Marne et Villiers-sur-Marne, dont les élus ont exercé des responsabilités au sein de l'établissement public. Même s'ils s'accordent sur la difficulté de respecter les délais d'élaboration du CDT, en soulignant l'insuffisance du délai de réflexion et de recul sur les études conduites, aucun ne remet en cause le choix d'Epamarne comme pilote du projet.

« On est rentré dans la démarche du CDT tous ensemble et on considère que... aujourd'hui on est tous d'accord pour qu'Epamarne mène les études, moi ça me paraît être un lieu, je n'ai pas de problème avec ce lieu-là pour discuter. (...) Quand il y a des points qui ont besoin d'être discutés autrement, on monte des réunions avec les élus, c'est déjà arrivé que les trois maires se voient et décident d'une position commune par rapport au CDT. (...) Mais tout le monde était d'accord pour qu'Epamarne prenne le lead, et mène les études et avance. Le lieu me paraît bon. C'est le calendrier qui pose problème. » (entretien cadre technique commune).

4.3. Les CDT et la dynamique intercommunale

Les deux CDT étudiés s'insèrent donc dans des contextes organisationnels différents, ce qui n'est pas sans incidence sur les réflexions intercommunales en cours.

Dans le cas du CDT « Cœur Descartes », la communauté d'agglomération du Val Maubuée créée en décembre 2012 développe une réflexion dans la perspective de la fin de l'OIN de Marne-la-Vallée et d'un retour au droit commun. Le processus de transformation résulte, selon les cadres techniques de l'EPCI, d'un consensus progressivement construit entre les communes autour de la volonté de sortir du statut de la ville nouvelle, malgré les avantages qui peuvent y être attachés. Les conditions financières attachées à la transformation du SAN en CA auraient permis de « faire sauter les derniers verrous ». Ce retour au droit commun, réclamé par de nombreux élus, apparaît toutefois plus problématique que dans

d'autres villes nouvelles. L'une des principales difficultés tient à la taille du périmètre de la ville nouvelle, à son découpage en plusieurs secteurs d'urbanisation - dont les deux premiers sont estimés comme terminés - et à l'existence de plusieurs EPCI au sein de ce territoire, qui complique le transfert des équipes techniques et du foncier de l'établissement public vers les collectivités.

« Je comprends qu'ils [les représentants d'Epamarne] se posent des questions stratégiques, vers où on va, parce que les grands développements de ville nouvelle, en tout cas sur notre territoire, c'est fini. C'est bien pour ça que nous on s'est transformé. L'outil reste. Dans les autres villes nouvelles, l'outil a disparu. Ici il reste et va rester...

A cause de la question foncière ?

Oui... Aussi à cause de l'inadéquation totale entre les périmètres... Dans les autres villes nouvelles, les collectivités ont absorbé les équipes des EP et récupéré les fonciers et les fonds. Mais ici, quand bien même ça reste de l'ordre du possible, c'est plus compliqué parce que les périmètres ne sont pas les mêmes et qu'en plus, il y a Disney et que là-bas, elle n'est pas terminée la ville. » (entretien cadres techniques EPCI).

Selon les techniciens de l'EPCI, l'élargissement du périmètre de la communauté d'agglomération pourrait favoriser la normalisation de la structure intercommunale. Ils soulignent en effet l'effet paradoxal sur la coopération des communes d'une structure issue de la ville nouvelle, qui bénéficie à la fois de l'ancienneté et de l'habitude des élus de travailler ensemble, mais qui reste également contrainte par ce passé. La dynamique de coopération entre les communes doit en effet se démarquer de la logique qui a présidé à la création du SAN et à son fonctionnement (rapprochement autoritaire des communes, en vue d'assurer les fonctions de la nouvelle ville en construction, puis redélégation progressive des compétences vers les communes) pour aller vers une logique intercommunale plus classique (résultant d'un rapprochement librement consenti et d'une délégation de compétences des communes vers l'intercommunalité). C'est dans cette optique qu'une démarche telle que le CDT, qui participe de la construction d'un projet territorial, pourrait favoriser un réenclenchement de la dynamique intercommunale.

« - Une différence aussi avec les intercommunalités plus récentes, c'est qu'elles se sont créées sur une volonté commune d'être ensemble au sein d'un territoire, avec des buts partagés, même s'il s'agit parfois de mariages de raison bien sûr, mais il y a au moins la volonté du mariage de raison et d'aller ensemble vers une intercommunalité, au moins au début. Alors qu'une ville nouvelle, c'est différent, c'est un mariage forcé. Ça laisse des traces. On pourrait croire de loin que ça serait l'intercommunalité parfaite parce que de longue date et puis une ville qui s'est construite avec cette intercommunalité, mais ce n'est pas si simple que ça car le poids du passé reste là.

- Une intercommunalité classique, au moment où on la constitue, les communes ont toutes les compétences, c'est un transfert des communes vers l'intercommunalité, petit à petit, après de longs débats. Ici c'était l'inverse, les communes n'existaient pas, c'étaient des villages. On a constitué une intercommunalité qui avait toutes les compétences, y compris les écoles, les crèches, les gymnases. Elle gérait tout dans la ville, et petit à petit on a transféré les compétences de l'intercommunalité vers les communes. Ça crée une dynamique inverse. Notre idée aussi en nous transformant, c'est bien de réenclencher la dynamique intercommunale. » (entretien cadres techniques EPCI).

Pour autant, la discussion autour d'un élargissement éventuel du périmètre intercommunal n'est pas encore à l'ordre du jour chez les élus de la communauté d'agglomération, qui ne partagent pas tous la vision énoncée par les techniciens intercommunaux.

Par ailleurs, si le représentant de la commune de Noisy-le-Grand exprime un positionnement ouvert à un éventuel rapprochement avec Champs-sur-Marne, l'absorption de la commune dans une intercommunalité plus large ne lui paraît pas avoir beaucoup de sens.

« À la limite, l'intercommunalité aurait du sens avec Champs. (...) Enfin, il y aurait une logique territoriale à faire une intercommunalité avec Champs, notamment avec le projet Grand Paris, mais au-delà de Champs, ça ne se justifie pas, ça n'a pas beaucoup de sens, quoi. (...) Et puis je n'avais jamais réfléchi à ça, mais pour moi, la limite communale qui a le moins de sens, c'est celle de Noisy-le-Champs » (entretien cadre technique commune, 2012).

Le CDT en cours pourrait favoriser des discussions sur le rapprochement des communes de Noisy-le-Grand et de Champs-sur-Marne, dans la mesure où le projet d'aménagement vise à atténuer la coupure d'urbanisation le long de leur frontière commune, liée à la présence des emprises de l'ancien projet abandonné d'autoroute A103. Le processus de cession et d'aménagement de ces emprises, en vue de rétablir des liaisons entre la Cité Descartes, le reste de la ville de Champs-sur-Marne et le pôle d'emplois Noisy Mont-d'Est sera probablement accéléré après la signature du contrat.

Le positionnement des représentants de la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne est différent. Considérant le CDT comme une opportunité exceptionnelle pour faire avancer les réflexions intercommunales et appuyer la reconnaissance d'un territoire à laquelle ils ont œuvré, ils ont cherché à convaincre les élus de Chennevières, mais plus largement ceux des six autres communes de la communauté d'agglomération, de participer à la démarche. Leur intégration tardive (en mars 2012) et le fait que les études préliminaires aient été menées sur un territoire excluant Chennevières ne facilitent pas la prise en compte des enjeux du territoire intercommunal. Ces difficultés sont dans une certaine mesure accrues du fait des tensions qui caractérisent les relations de la commune de Chennevières vis-à-vis d'une structure à laquelle elle a été rattachée de force. Malgré toutes ces réserves, les représentants techniques de l'EPCI voient dans le CDT un moyen de dépasser des blocages en matière d'aménagement qui concernent leur propre territoire, dans la mesure où les choix qui seront faits dans le cadre de la démarche contractuelle devraient forcer les communes de l'intercommunalité à réaliser des arbitrages qui n'ont pu être faits auparavant. Dans ce contexte, le CDT pourrait servir de contrainte externalisée à la construction d'un compromis.

« Quand je suis arrivé ici il y avait ces deux positions de principe finalement assez incantatoires, puisqu'on voit bien que la déviation de la route départementale, on pouvait la mettre en œuvre dans le PLD, c'est pas pour ça qu'elle allait sortir, puisque derrière, il n'y avait personne pour la porter, ni au niveau du conseil général, ni au niveau de l'État. Et finalement sur tout ce projet, le TCSP Altival, et la voirie associée, il n'y avait pas de consensus sur le territoire, du coup, on pouvait toujours attendre, il n'y avait rien qui allait sortir. Et avec l'arrivée du CDT, vraiment l'intérêt majeur c'est, si on veut qu'il se passe quelque chose dans les... voilà, soit il ne va rien se passer pendant 20 ans, soit si l'on veut qu'il se passe quelque chose c'est maintenant qu'il faut bâtir le consensus. On a une opportunité que la communauté ne peut pas se permettre de rater. Et je dirais que ça change tout, que tout d'un coup, ce qui était avant du projet, uniquement dans les têtes, peut devenir concret. » (entretien cadres techniques EPCI).

Par ailleurs, le schéma de développement territorial pourrait selon eux favoriser une réflexion visant à l'élargissement du périmètre de la structure intercommunale, que le manque de volonté des représentants de l'Etat vis-à-vis du processus de structuration intercommunale en petite couronne n'a pas permis de relancer.

« En gros, le SDT, [l'objectif] c'est un peu de bâtir la mobilisation autour du rattrapage à l'est... Derrière, ça renvoie aussi au fait - notre DGS pourrait vous le dire mieux que moi - que la petite couronne a été exclue de l'achèvement de la carte intercommunale et qu'en particulier, le préfet du Val-de-Marne est le seul préfet à n'avoir sorti aucune proposition de modification de l'intercommunalité,... Et donc on sait que notre intercommunalité, son périmètre doit évoluer, mais pour l'instant, comment ? » (entretien cadre technique EPCI).

Quant aux élus des communes du CDT des Boucles de la Marne, ils expriment des points de vue différents sur la question intercommunale. Pour Chennevières, intégrée depuis dix ans contre son gré dans la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne, le CDT pourrait constituer une occasion de reconsidérer sa coopération avec d'autres communes. Les représentants des trois autres communes se déclarent non hostiles à l'idée d'un rapprochement, certains paraissant plus volontaristes que d'autres, tout en soulignant également que la réflexion n'est pas mûre, malgré l'habitude de travail en commun, et qu'il est encore trop tôt pour se prononcer. La priorité a été accordée, dans un premier temps, au renforcement de l'Actep, qui s'est transformée en syndicat mixte d'aménagement en janvier 2013. Les discussions en cours sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ont probablement fait évoluer ces positions depuis.

Conclusion

Les contrats de développement territorial sont-ils des outils performants au service d'une meilleure coordination entre la politique d'aménagement régionale en Ile-de-France et les politiques de transport ? S'il est assurément trop tôt, aujourd'hui, pour apprécier la portée opérationnelle de ces dispositifs, l'enquête réalisée sur les deux CDT de Cœur Descartes et des Boucles de la Marne a permis de mettre à jour plusieurs enseignements.

L'une des originalités de ces instruments est de combiner deux caractéristiques a priori peu compatibles sur le plan juridique. D'une part, ce sont des contrats dont la portée juridique est élevée, puisque relevant de la loi d'aménagement du Grand Paris, ils s'imposent à tous les documents d'urbanisme, du PLU au SDRIF en passant par les SCOT. D'autre part, ils présentent un caractère partenarial et négocié, marquant la volonté, de la part de ses concepteurs, de reconnaître le caractère décentralisé de l'action publique, tout en imposant aux collectivités, a minima, des objectifs de construction de logement. Ce caractère hybride, normatif et négocié, constitue une originalité qui s'explique en premier lieu par le terrain auquel elle s'applique, la région Ile-de-France. On pourrait dire que l'instrument symbolise la quête d'un nouveau mode de régulation publique de la métropole francilienne, où l'Etat continue de jouer un rôle central, en définissant des objectifs et en monopolisant des financements qui relèvent de la politique nationale, tout en s'appuyant sur l'action des collectivités locales, sans l'engagement desquelles la mise en œuvre de ces objectifs ne serait pas possible.

Le succès de ce difficile pari d'un recours à la norme et à la négociation apparaît incertain à plus d'un titre.

En premier lieu, les tensions politiques qui ont caractérisé toute la période précédant le vote de la loi d'aménagement du Grand Paris ont écarté la Région et le STIF de l'élaboration des contrats de développement territorial et des schémas de développement territorial. Ce contexte introduit des déséquilibres dans les négociations autour des CDT qui pourraient fragiliser leur mise en œuvre. Tout d'abord, la Région a partiellement échoué à imposer sa vision stratégique de l'aménagement régional. La nouvelle version du SDRIF, en mettant en avant les territoires d'intérêt métropolitain, cherche néanmoins à retrouver des appuis locaux à partir des projets de territoire élaborés dans le cadre des CDT et des intercommunalités existantes, mais il est beaucoup trop tôt pour en estimer les effets potentiels. Par ailleurs, le face-à-face entre l'Etat et les communes ou leurs groupements, en marginalisant les autres collectivités locales, complique le rôle de péréquation que les départements et la Région sont censés jouer, dans le domaine du logement, du développement économique, des politiques sociales, mais aussi des transports. L'un des risques est que se mette en place une nouvelle géographie prioritaire, au détriment des espaces qui se trouvent à l'écart du réseau du Grand Paris Express.

D'autre part, les réformes d'organisation des services de l'Etat mises en œuvre depuis la seconde moitié des années 2000, qui viennent s'ajouter aux relations conflictuelles entre l'Etat et la Région, ont contribué à un affaiblissement de la vision stratégique à l'échelle régionale. Aux dires de certains interlocuteurs, l'Etat n'aurait pas les moyens de son retour en force, comme en témoigne le tâtonnement de ses services entre l'exercice d'un contrôle

d'opportunité – dont les acteurs locaux contestent la légitimité – et l'exercice d'un pur contrôle de conformité. Dans le contexte organisationnel actuel de la région Ile-de-France, fortement morcelé, l'existence d'une vision stratégique portée conjointement par les services de l'Etat et par la Région apparaît pourtant indispensable. Elle est de fait attendue, voire réclamée par de nombreux interlocuteurs locaux, y compris lorsque ceux-ci défendent avec force la légitimité des collectivités locales dans la prise de décision, en se référant à la décentralisation. Cette vision stratégique contribue en effet, comme le souligne Lorrain (2003), à une forme de gouvernement « dur-mou », caractéristique des grandes métropoles dans lesquelles « le système institutionnel est si complexe qu'il ne peut être imputé à un seul acteur ». Selon Lorrain (2003), les grandes métropoles apparemment ingouvernables sont de fait gouvernées par la réunion de trois dispositifs : une institution de rang supérieur, qui accompagne plus qu'elle ne dirige, qui oriente plus qu'elle ne décide, mais qui promeut une vision et opère des arbitrages ; des institutions de proximité, qui délivrent des services essentiels (logement, services sociaux, environnement) ; et enfin des institutions de pilotage des grands réseaux techniques, qui interviennent comme des dispositifs de mise en cohérence.

Au-delà des faiblesses identifiées plus haut, si l'on se réfère à la perspective d'analyse proposée par Lorrain, les CDT apparaissent comme des dispositifs susceptibles de favoriser la mise en cohérence des politiques d'aménagement et de transport autour du futur métro automatique Grand Paris Express. En tant que tels, ils pourraient participer d'un processus de *régulation publique territoriale* à travers lequel les acteurs publics de différentes échelles définissent des règles d'action sur un territoire donné, les confrontent, les adaptent éventuellement pour aboutir à un ensemble de règles communes qui rend l'action collective possible (Gallez, 2011 ; Gallez et Ollivier-Trigalo, 2011). Nous avons pu mettre en évidence à travers l'étude menée sur deux CDT certains effets substantiels de l'engagement des représentants de l'Etat et des acteurs locaux dans ces démarches. Ainsi, bien que les négociations autour des questions de logement et de mixité sociale n'aient pas encore réellement commencé, les discussions engagées entre l'Etat et les communes, qui se poursuivront par des discussions entre les communes elles-mêmes à propos de la répartition de ces objectifs quantifiés, attestent qu'un débat est en cours. Si les termes de l'échange (l'Etat finance le réseau et les communes les mieux desservies doivent faire un effort de construction de logement supplémentaire) sont âprement questionnés, le dispositif force les communes comme les représentants de l'Etat à développer des argumentaires et à les étayer. En particulier, alors que la territorialisation de l'offre de logement restait une projection cartographique qui ne tenait pas compte (ou peu) des capacités foncières constructibles, la discussion amorcée dans le cadre des CDT permet de mieux évaluer les contraintes et le réalisme des objectifs fixés.

Ainsi les CDT, loin de se réduire à des outils d'aménagement d'un quartier de gare, pourraient favoriser l'ouverture de négociations entre l'Etat, la Région et les collectivités locales portant à la fois sur les grandes orientations de l'aménagement francilien (à travers un objet-réseau qui incarne l'échelle métropolitaine) et sur les objectifs des projets de développement local, dont la mise en œuvre conditionne les effets que ce réseau aura sur le territoire.

Quant à l'effet levier que les contrats de développement territorial pourraient avoir sur la structuration intercommunale, il est encore trop tôt pour se prononcer. Dans les deux cas étudiés, nous avons pu noter que les représentants des services communautaires des deux

EPCI impliqués voient dans les CDT une occasion d'accélérer les réflexions intercommunales en cours, soit pour appuyer la demande de normalisation et de retour au droit commun, soit pour dépasser des blocages liés à un mode de fonctionnement consensuel. La position des élus est souvent moins volontariste, car leur première attente est d'améliorer la maîtrise des orientations d'aménagement et de développement local pour leur territoire. Le renforcement de la coopération intercommunale, dans cette perspective, apparaît avant tout comme un moyen de renforcer leur position face à d'autres territoires et dans les négociations avec l'Etat ; elle ne relève pas encore d'une volonté de travailler ensemble à des objectifs communs discutés et partagés. Le vote de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles pourrait bouleverser les dynamiques à l'œuvre, puisque la création d'un EPCI Paris-Métropole aboutirait à la disparition de tous les EPCI de la petite couronne francilienne, et imposerait un mouvement de structuration 'par le haut' là où commençaient à se mettre en place, de manière certes très inégale selon les territoires, un mode de gouvernance 'par le bas'.

Annexes

1 - Liste des entretiens réalisés

- Représentants de l'Etat

Olivier Baduel, directeur de la prospective et de la programmation urbaine à l'Epamarne, 13 décembre 2001.

Simon du Moulin de Labarthète, chargé de mission auprès du préfet de la Région Ile-de-France, 16 janvier 2012.

Arnold Stassinnet, chargé de mission au service aménagement, département des territoires stratégiques de la DRIEA Ile-de-France, 12 avril 2012.

Julie Pferzel, chargée de projet à la direction de l'aménagement et de l'urbanisme de la Société du Grand Paris (SGP), 30 mai 2012.

- Représentants des collectivités locales

Georges Charles, maire adjoint à l'aménagement du territoire et au développement urbain et Jean-François Tribalat, directeur de l'urbanisme, Ville de Champigny, 5 mars 2012

Sophie Assailly, directrice de cabinet du maire et Audrey Pigois, responsable du service urbanisme, Ville de Champs-sur-Marne, 21 mars 2012

Pierre Guilbaud, directeur de l'urbanisme et de l'aménagement, Ville de Noisy-le-Grand, 5 juin 2012

Cécile Poddevin, directrice de cabinet du maire, Ville de Bry-sur-Marne, 15 juin 2012.

Laura Vantal, chargée d'études aménagement et développement durable et Roger Dupré, maire adjoint à l'urbanisme et à l'aménagement durable, Ville de Chennevières, 19 juin 2012.

Daria Mariani, chef de cabinet et Jacques-Alain Benisti, Ville de Villiers-sur-Marne, 8 avril 2013.

- Représentants des intercommunalités

Jean-Jacques Mailler, directeur et Cécile Giraudet, chargée de mission transports, aménagement et cadre de vie, Association des collectivités territoriales de l'Est parisien (Actep), 2 avril 2012.

François Paillé, DGA aménagement et développement et Bastien Hourst, responsable des déplacements et du développement durable, chef de projet CDT, Communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne, 2 juillet 2012.

Pascal Mignon, directeur de cabinet et Xavier Bourgeois, directeur du département urbanisme/habitat/foncier, Communauté d'agglomération du Val Maubuée, 17 avril 2013.

2 – Liste des documents consultés

Accord-cadre du contrat de développement territorial des Boucles de la Marne, Bry-sur-Marne/Champigny-sur-Marne/Chennevières-sur-Marne/Villiers-sur-Marne, 21 mars 2012, 35 pages.

Actep, Cahier d'acteurs commun aux deux débats publics, Projet de réseau de transport public du Grand Paris et Projet Arc Express, octobre 2000, 4 pages (téléchargeable sur : <http://www.debatpublic-arcexpress.org/documents/cahiers-acteurs-commun-grand-paris.html>; consultation décembre 2011).

Actep, Arc Express/Grand Paris. Débats publics sur les projets de rocade. Contribution, « Pour une double boucle à l'Est », 2010, 11 pages (téléchargeable sur : <http://www.debatpublic-arcexpress.org/docs/contributions/actep.pdf> ; consultation décembre 2011).

AdCF, 2013, Analyse du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Assemblée nationale, première lecture, Note juridique, septembre 2013, 23 pages. (téléchargeable sur : http://www.adcf.org/files/AdCF_Note_PJL_metropoles_seance_pub_AN_lect-6sept2013-web.pdf; consultation octobre 2013).

Assemblée Nationale, Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, présenté par M. Yves Albarello et Mme Annick Leptit, députés, 23 novembre 2011, 98 pages (téléchargeable sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4003.asp> ; consultation septembre 2012).

Auzannet P., 2012, Rapport de la mission sur le calendrier pluriannuel de réalisation et de financement du projet de Grand Paris Express, 10 décembre 2012, 93 pages (téléchargeable sur : http://territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_C_Duflot_Version_Finale.pdf ; consultation janvier 2013).

Baietto M., Lemaistre M., Zublena A., Carle P., 1970, La ville nouvelle de la Vallée de la Marne, Cahiers de l'IAURP, vol. 21, octobre 1970, 71 pages. Téléchargeable sur : <http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/marne-la-vallee-textes-numerises-a20633.html> (consultation septembre 2013).

Commission Nationale du Débat Public, 2011, Bilan sur le débat public du réseau de transport du Grand Paris (30 septembre 2010-31 janvier 2011), 31 mars 2011, 19 pages.

Conseil général du Val-de-Marne (CG94), Schéma directeur d'aménagement du Val-de-Marne, 24 avril 2006, 110 pages (téléchargeable sur : <http://www.cg94.fr/page/12539-schema-departemental-d-amenagement-val-de-marne-objectif-2020.html> ; consultation septembre 2012).

Décret n°2011-724 du 24 juin 2011 relatif aux contrats de développement territorial prévus par l'article 21 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, version consolidée au 13 décembre 2011. Version téléchargeable : www.legifrance.gouv.fr (consultation décembre 2011).

DRIEA IF, 2012, *Portrait de territoire. Cœur Descartes*, juillet 2012, 12 pages.

DRIEA IF, 2011, La territorialisation de l'offre de logement et le Grand Paris, 27 juin 2011. (téléchargeable sur : <http://www.driea.ile-de-France.developpement-durable.gouv.fr/la-territorialisation-de-l-offre-a3353.html> ; consultation du 16 décembre 2011).

Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, version consolidée au 13 décembre 2011 (téléchargeable sur : www.legifrance.gouv.fr ; consultation décembre 2011).

Préfecture de la Région Ile-de-France, Grand Paris – Cluster de la Ville durable – Cité Descartes, compte-rendu du comité de pilotage du 26 novembre 2010 (téléchargeable sur : www.ville-champssurmarne.fr/actualite/actu/CR_descartes261110.pdf (consultation octobre 2011).

Préfecture de la Région Ile-de-France, Liste des communes par CDT, 16 septembre 2011.

Premier ministre, 2013, Le Nouveau Grand Paris, 6 mars 2013, 25 pages (téléchargeable sur : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-nouveau-grand-paris-pour-une-region-competitive-et-solidaire> ; consultation septembre 2013).

Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et de renforcement des métropoles (RDFX1306287L), texte transmis le 8 octobre en 2^{ème} lecture à l'Assemblée Nationale (texte disponible sur www.legifrance.gouv.fr).

SGP, Acte motivé du Grand Paris, mai 2011, 90 pages.

Ville de Champaign sur Marne, 2010, Cahier d'acteurs commun aux deux débats publics, Projet de réseau de transport public du Grand Paris et Projet Arc Express, octobre 2000, 4 pages. Téléchargeable sur : http://www.debatpublic-reseau-grandparis.org/site/DEBATPUBLIC_GRANDPARIS_ORG/SCRIPT/NTSP_DOCUMENT_FILE_DOWNLOAD80A9.PDF?document_id=157&document_file_id=179 (consultation juillet 2012).

Ville de Noisy-le-Grand, 2010, Cahier d'acteurs commun aux deux débats publics, Projet de réseau de transport public du Grand Paris et Projet Arc Express, novembre 2010, 4 pages. Téléchargeable sur : http://www.debatpublic-reseau-grandparis.org/site/DEBATPUBLIC_GRANDPARIS_ORG/SCRIPT/NTSP_DOCUMENT_FILE_DOWNLOAD2F39.PDF?document_id=602&document_file_id=606 (consultation juillet 2012).

Références bibliographiques

- Gallez C., Kaufmann V., Maksim H., Thébert M. & Guerrinha C., 2013, Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 13(2), 317-338.
- Gallez C., 2011, Que font les intercommunalités ? Analyse des processus de régulation publique territoriale, In Gallez C., Thébert M., et Vilmin T. et Ollivier-Trigalo M., *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, 227-251.
- Gallez C. & Ollivier-Trigalo M., 2011, The metropolitan factory. Inter-municipal institution's and Département's parts in the local rule-building process, paper delivered to the EURA Conference 'Cities without limits', 23-25 June 2011, Copenhagen, Denmark.
- Kerrouche E., 2012, Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territorial incomplète, *Revue Française d'Administration Publique*, 141(1), 37-53.
- Lefèvre C., 1992, Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération, *Politiques et Management Public*, 10(4), 27-53.
- Le Galès P., 2010, Gouvernance, In Boussaguet L., Janot S. et Ravinet P. (dir) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po., 242-249.
- Le Galès P., 1999, Régulation , gouvernance et territoire, in Commaille J. et Jobert B. (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 681-691.
- Lorrain D., 2003, Gouverner « dur-mou » : neuf très grandes métropoles, *Revue Française d'Administration Publique*, 107(3), 447-454.
- Marcou G., 2012, Les collectivités locales en Europe : réformes et continuités, In Regouard S., Carles J. & Guignard D. (dir) *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 313-325.
- Offner J.-M., 2000, Territorial deregulation: Local Authorities at Risk from Technical Networks, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 165-182.
- Ostrom V., Tiebout C. & Warren R., 1961, The organization of government in metropolitan areas, *American Political Science Review*, 55, 831-842.
- Rosanvallon P., 2011, *La société des égaux*, Paris, Seuil.
- Tiebout C., 1956, a pure theory of local expenditure, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Scherrer F., 2004, Désynchroniser, resynchroniser, In B. Lamizet (ed), *Les rythmes urbains*, Lyon, Musée Gadagne, 45-53.
- Subra P., 2009, Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques, *Hérodote*, 135(4), 49-79.
- Wood R.C., 1958, The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots or Gargantua, *The American Political Science Review*, vol. 52 (March, 1958), 108-122.