

# Les grands enjeux de la décentralisation

## Quelle gouvernance pour le Grand Paris ?

Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation  
Cahiers français n° 362

Les grands enjeux de la décentralisation

80

Si depuis dix ans la question du Grand Paris s'est imposée aux responsables nationaux et locaux, blocages et atermoiements n'ont pas manqué. Mais du moins y a-t-il eu progrès quant au territoire concerné puisque désormais le dossier, loin de se réduire à un simple élargissement de la capitale, concerne l'organisation d'une véritable métropole. Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner expliquent les difficultés de la métropole parisienne à élaborer une architecture institutionnelle capable de permettre une gouvernance efficiente et ils soulignent les problèmes dont elle pâtit en matière de logement, de transport, de développement économique, d'inégalités ou encore de recherche. Ils réfléchissent aussi aux institutions, outils de pilotage et procédures de financement les mieux à même d'aider à l'affirmation du Grand Paris.

C. F.

La métropole parisienne s'est transformée en profondeur depuis trente ans. Mais ses infrastructures, techniques, organisationnelles, institutionnelles, n'ont pas suivi. L'urgence est déclarée, car cette situation paradoxale affecte profondément les pratiques et structures sociales, la qualité de vie et la compétitivité économique de l'Île-de-France. La ghettoïsation des banlieues et les difficultés de transport figurent parmi les plus visibles conséquences de cette défaillance de l'action publique, dont les déménagements vers la province sont une autre traduction.

La banlieue parisienne représente aujourd'hui neuf millions d'habitants, quatre millions d'emplois, elle enferme La Défense, Roissy, Eurodisney, le plateau de Saclay, trois gares TGV, etc. Si la région tire sa visibilité internationale de Paris, la ville-centre a depuis longtemps cessé d'en être la seule source de richesse humaine et économique. Selon l'architecte Richard Rogers, Paris est une métropole dont le cœur est « séparé de ses membres ». La pesanteur des frontières – physiques, juridiques, mentales – qui séparent Paris de ses voisins est la cause principale de cette dislocation.

Le dossier du Grand Paris se résume à une question : face à une interdépendance historiquement mal régulée entre Paris et sa « périphérie », comment élaborer une gouvernance, avec ou sans l'État, apte à améliorer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques locales ? Après un rappel de dix ans de psychodrame politico-médiatique qui laissent ouvert le chantier de la gouvernance métropolitaine, nous passerons en revue les sujets les plus préoccupants et nous esquisserons des propositions de réforme des institutions et des dispositifs technico-politiques.

## Retour sur un psychodrame territorial

En dix ans, le Grand Paris est passé du statut de thème confidentiel pour universitaires à celui d'affaire d'État. Il a fallu pour cela que les banlieues brûlent, que l'on s'inquiète des performances de la région parisienne face à ses concurrentes de l'économie mondialisée, que de grands projets d'aménagement soient à nouveau débattus, mais aussi que les Parisiens découvrent la banlieue et que les Franciliens expriment leur exaspération devant leurs conditions de vie quotidienne.

Dès lors, les initiatives se sont multipliées, les controverses se sont envenimées à tel point qu'un résumé journalistique de cette décennie a pu s'intituler : « du Grand Paris au grand gâchis » (Sibylle Vincendon, *Libération*, 21 mai 2010). Pourtant, sans grand soir institutionnel, le dossier du Grand Paris a évolué.

## Paris et la France, une histoire longue et compliquée

Toutes les capitales connaissent une forte présence de l'État, selon des formes diversifiées. Mais l'histoire

parisienne reste, en la matière, l'une des plus mouvementées.

Alors que depuis Philippe Auguste au début du XIII<sup>e</sup> siècle la ville de Paris débordait régulièrement de ses enceintes successives, les faubourgs s'incorporant au territoire municipal, Paris a arrêté de s'étendre après 1860, date d'annexion de la « petite banlieue ». Au début du XX<sup>e</sup> siècle, pourtant, la plupart des grandes cités européennes continuaient de s'agrandir par annexion à la ville-centre des municipalités périphériques. Panne de gouvernance, pourrait-on résumer par anachronisme. Durant l'entre-deux-guerres, les propositions ne manquèrent pas pour réformer la gestion de l'agglomération parisienne, sur le modèle du Gross Berlin créé en 1920. Mais du fait des aléas de la vie politique, conjugués aux réticences de l'État à l'encontre d'un Paris trop puissant et à l'hostilité de bien des maires de banlieue face à une « départementalisation » vue comme une annexion, les projets restent dans les cartons.

Les années 1960-1970 sont pour l'essentiel marquées par le « fait régional ». Il s'impose conceptuellement par la mutation d'échelle opérée à travers les exercices planificateurs et institutionnellement, dès lors que la Région Île-de-France, avec son Conseil régional élu, remplace en 1976 la région parisienne et son District « technocratique ». Un an après, le nouveau statut de Paris entrera en vigueur et la capitale retrouvera enfin un maire élu, en la personne de Jacques Chirac. Il n'est pas anodin que soient ainsi fortement légitimées et la ville-centre et la région. Toutes deux auront à cœur de valoriser leur propre niveau territorial. Objet de réflexion sur les rapports entre la capitale et sa périphérie proche, le Grand Paris est oublié.

## **De Paris extra muros à la loi sur le Grand Paris**

Il faudra attendre l'alternance municipale de 2001 pour que la question du Grand Paris se retrouve sur l'agenda. Bertrand Delanoë, nouveau maire de Paris, confie à un élu communiste une délégation inédite : Pierre Mansat devient chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France.

La Ville de Paris va peu à peu prendre langue avec ses voisins, multipliant chartes et conventions avec les communes et départements limitrophes. Parallèlement, Pierre Mansat favorise une réflexion autour des questions de la métropolisation et des relations entre Paris et sa banlieue.

En 2006, une Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne est mise en place avec succès. L'apprentissage des échanges s'y effectue et trouve des concrétisations. En 2008, droite et gauche s'accordent sur la création d'un Syndicat mixte d'études. Sur la question du Grand Paris, les positions partisans s'avèrent en définitive très hétérogènes, tant il est vrai que l'originalité et la complexité du sujet se prêtent mal au dogmatisme.

L'État, de son côté, va affirmer sa présence. Le Président de la République intervient personnellement en juin 2007

par son appel à « l'organisation des pouvoirs » dans la métropole parisienne. La préparation d'une loi-cadre sur l'organisation de la région parisienne est annoncée. Quelques mois plus tard, en inaugurant la Cité de l'architecture et du patrimoine, Nicolas Sarkozy appelle à une réflexion sur « un nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris ».

Cette déclaration marque la genèse de la Consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain, le grand pari de l'agglomération parisienne. Pilotée par le ministère de la Culture, cette démarche se veut dispositif de recherche collective et pluridisciplinaire. Dix équipes, placées chacune sous la responsabilité d'un architecte-urbaniste, seront sélectionnées en juin 2008 pour « produire le corpus d'une 'pensée territoriale' consacrée à l'avenir de la métropole du XXI<sup>e</sup> siècle en général, et à l'avenir de l'agglomération parisienne en particulier ». L'ambiguïté de la commande, comme la force de la représentation traditionnellement attachée au métier d'architecte, seront causes de quiproquos étonnants sur les objectifs de cette consultation.

Le 18 mars 2008, un secrétaire d'État au développement de la région capitale est nommé en la personne de Christian Blanc, ancien Préfet, ancien Président de la RATP et d'Air France. Sur fond de conflit entre la Région et l'État à propos du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), cette innovation politico-administrative est ressentie par une partie des élus de gauche et écologistes comme une « mise sous tutelle » de l'institution régionale, un déni de sa capacité à piloter les politiques d'aménagement et une volonté de recentralisation. La décision étatique, fin 2005, de créer des Opérations d'Intérêt National en Île-de-France avait suscité des commentaires similaires.

Le travail du secrétariat d'État va déboucher sur une proposition d'aménagement de la région parisienne radicale, en rupture avec le SDRIF dont il dénonce le malthusianisme économique et foncier : il propose un grand anneau de transport rapide, une double boucle de 130 km, reliant un nombre limité de gares (une quinzaine) situées dans sept territoires de projet identifiés, devant accueillir chacun un pôle d'excellence économique et industriel. La logique est explicitement de relancer la région parisienne dans la course à la mondialisation au moyen de *clusters* concentrant entreprises, activités de recherche et logements. Au service de ce projet d'aménagement, un système intégré de financement et de construction adossé à une Société du Grand Paris (SGP) est élaboré. Le principe est d'équilibrer le financement du système de transport par la valorisation foncière induite à proximité des gares sur les terrains acquis par la SGP ou cédés à elle par l'État ou les collectivités locales.

La loi sur le Grand Paris est votée le 27 mai 2010, après une procédure parlementaire menée au pas de charge, juste avant la séance inaugurale de Paris Métropole (le syndicat mixte d'études) et une semaine avant la transmission du SDRIF au Conseil d'État par le gouvernement. Ce triple événement ponctue un temps fort de l'histoire récente de Paris, mais cette longue guérilla aura laissé des traces :

- Les acteurs de terrain sont usés, ils ont dépensé beaucoup d'énergie à lutter les uns contre les autres ; en auront-ils autant pour construire les uns avec les autres ? La question se pose d'autant plus que la cristallisation des débats autour des seuls réseaux de transports et les tensions entre État et Région ont laissé dans l'ombre bien des sujets majeurs.

- Les attermolements ont rendu caducs certains projets, en particulier le SDRIF, finalement invalidé par le Conseil d'État. Huit ans après la mise en révision, et malgré la somme de travaux accumulés, c'est toujours le SDRIF de 1994 qui fait foi aujourd'hui au prix d'acrobaties juridiques ou légales.

- Les contrats de développement territorial (CDT), censés être la pierre angulaire du Grand Paris « sur le terrain et par le terrain », doivent être signés entre l'État et les collectivités locales concernées avant la fin de l'année 2011. Remise en cause de la décentralisation, ils créent un flou juridique et ouvrent sur une lutte d'influence politique et opérationnelle entre État et collectivités locales comme entre acteurs privés.

En revanche, une ambiguïté a été levée. De quel territoire parlait-on ? Grand Paris, agglomération, métropole, région ? La Conférence métropolitaine s'était d'abord intéressée à la proche banlieue, aux « voisins de palier ». Puis il avait été question du « cœur dense de l'agglomération ». Quelques années plus tard, consultation des architectes et projet de transport aidant, c'est la grande métropole qui a gagné, la région urbaine. Le débat institutionnel a clairement glissé de la question d'un simple élargissement du centre (projet de communauté urbaine dans le discours du chef de l'État à Roissy, rapport Dallier, volet parisien du rapport Balladur) à celui des modalités d'organisation d'une métropole, plus complexe dans ses territoires comme ses échelles et ses connexions.

## État des lieux

La situation a donc évolué, même si les réformateurs hésitent toujours sur la traduction institutionnelle des spécificités parisiennes et franciliennes, même si le grand projet de transport laisse sans réponse les principaux enjeux métropolitains.

### Paris et l'Île-de-France : une exception ?

L'État et le législateur ne cessent d'hésiter sur la manière de traiter Paris dans les projets de réforme institutionnelle : banalisation ou exception ?

Hormis la loi PLM (organisant les arrondissements de Paris intra-muros, Lyon et Marseille), la capitale demeure gouvernée par des institutions forgées pour les territoires provinciaux. Pourtant les particularités géographiques de la région ont empêché toute structuration sur le modèle

des autres régions françaises dans lesquelles le couple région-intercommunalités s'est peu ou prou imposé comme l'armature économique des territoires. L'échelle de l'aire urbaine sur laquelle les lois Voynet et Chevènement ont organisé la recomposition des intercommunalités au début des années 2000 correspond, en Île-de-France, à la région administrative. Sauf à instaurer une concurrence entre deux institutions revendiquant le même territoire, ce constat plaide pour la promotion d'une forme particulière d'organisation pour l'Île-de-France plutôt que pour une application des cadres juridiques de la province.

Il y a un problème de *leadership* à régler. Tirailée entre l'État et la capitale, la Région n'a pas su s'imposer contrairement à d'autres régions, et ce malgré des outils comme le SDRIF ou le Plan de déplacements urbains spécifiquement adaptés. La complexité politico-institutionnelle du jeu d'acteurs francilien s'est conjuguée au caractère très localiste de la vie politique pour constituer un facteur de blocage, freinant à la fois l'avènement d'une région forte et l'éclosion d'intercommunalités puissantes.

La souplesse des lois sur la coopération intercommunale a autorisé néanmoins l'émergence d'intercommunalités qui structurent l'organisation des bassins de vie infra-métropolitains en Île-de-France : Plaine Commune, Est-Ensemble, Grand Paris Seine Ouest, etc. Des images comme celle de la « marguerite » (cœur parisien et pétales intercommunaux) se sont propagées. La discussion a commencé à s'ouvrir sur la taille de ces intercommunalités.

Pour autant, le débat sur les intercommunalités franciliennes, déterminant pour l'avenir de la métropole, ne peut pas encore aboutir. Il heurte de front le rôle des maires, le statut des départements (et des crédits dont ils disposent) et interroge la place de Paris dans le nouvel équilibre local francilien. Il faudra imaginer comment, par exemple, une intercommunalité telle que Est-Ensemble, quatrième communauté d'agglomération de France par sa taille, exerce ses compétences de proximité tout en faisant entendre sa voix dans les débats qui font les grandes décisions stratégiques en matière de logement, d'implantation d'entreprises ou de transports.

La loi Grand Paris ne donne pas de réponse, puisqu'elle ne vise qu'à installer le cadre de travail de la Société du Grand Paris. Dans cette opérationnalité sectorielle, elle ne cherche pas à repenser les équilibres institutionnels en Île-de-France.

### Le « grand 8 » et après...

Aujourd'hui, l'essentiel de l'agitation grand parisienne se résume donc à un schéma de transport, ce qui est à la fois beaucoup et peu. À la suite des débats publics Arc Express (projet de la Région) et Transport du Grand Paris (projet Blanc) organisés en parallèle, un tracé convergent a fait l'objet d'un protocole d'accord « historique » entre l'État et la Région sur un « Grand Paris Express ». Ce projet d'infrastructure coûtera 32 milliards sur vingt ans. Ce n'est que 0,6 % du PIB francilien sur la période

concernée. Partir d'un projet de transport pour traiter de manière transversale une bonne partie des questions métropolitaines aurait pu représenter une façon inédite et efficace d'élaborer une gouvernance pragmatique, mais à force de discuter du tracé, on a oublié l'évolution des mobilités, les potentialités de mutations urbaines et les visions métropolitaines. Ces questions étaient pourtant très présentes dans les propositions des dix équipes d'architectes-urbanistes. L'Atelier international du Grand Paris, créé pour entretenir l'esprit de la consultation, ne semble pas en mesure de recoller les morceaux.

Le protocole d'accord n'est néanmoins pas dénué d'intérêts. Le « Grand Paris Express » prend enfin en compte la Seine-Saint-Denis, y développant les infrastructures lourdes qui manquaient. Il prend aussi acte du délabrement du service sur les lignes de métro et de RER. La parole des usagers au cours des débats a fait valoir cette vérité première oubliée : l'importance de l'entretien de l'existant.

## Difficultés franciliennes

Les problèmes, en effet, demeurent ou s'aggravent. S'agissant du logement, le niveau de construction ne suit pas les besoins (hausse de la population, baisse de la taille des ménages, progression de la surface par personne).

En 2005, trois logements pour 1 000 habitants avaient été mis en chantier en Île-de-France : le plus faible taux de toutes les régions françaises. Au final, seuls 150 000 logements supplémentaires ont été recensés entre 1999 et 2005, soit 0,6 % de plus par an (1,3 % en province). Le décalage entre ces chiffres et la croissance des ménages alimente un déficit qui atteignait 162 000 logements en 2005. Et alors que les objectifs annuels sont de 60 000 logements par an, 40 000 unités ont été mises en chantier entre juin 2007 et mai 2008, soit 13 000 de moins que dans la région Rhône-Alpes et à peine plus qu'en Bretagne ou en Aquitaine. Seulement 45 000 à 50 000 logements ont été autorisés en 2008, 2009 et 2010, desquels il faudra déduire les milliers d'opérations qui n'iront pas à leur terme du fait de la crise. De plus, les changements dans l'existant (rénovations, agrandissements, accessions à la propriété) réduisent le parc et la mobilité. Couplés au ralentissement de la rotation dans le parc social (descendue à 6 % par an), l'équivalent des dix dernières années de constructions neuves a ainsi été gommé ! Les marges de manœuvre s'en trouvent réduites d'autant et les conditions de retour à l'équilibre deviennent de plus en plus difficiles à réunir.

L'étalement des populations et des emplois, renforcé par la croissance de la mobilité hors travail, a fait exploser le nombre des déplacements de banlieue à banlieue, tous transports confondus. La voiture apparaît comme la grande gagnante de cette transformation, les transports en commun n'ayant pas su répondre au défi. Au très bon maillage de l'hyper-centre de l'agglomération répond la très mauvaise desserte des périphéries. Cette situation résulte d'une absence chronique d'investissements. Suite aux plans des années 1960 et 1970, certains travaux ont été

terminés (interconnexion du RER D en 1995) mais aucune vague d'investissement n'a été lancée. Le RER E et la ligne 14, qui drainent le centre, sont les deux seuls projets structurants engagés au cours des trente dernières années et aucune nouvelle infrastructure majeure n'a démarré depuis 1990. Les investissements réalisés depuis les années 1980 concernent uniquement des prolongements de ligne ou des tramways, maillons fondamentaux mais partiels du système de transports. Les retards et annulations que les tangentielles subissent depuis quarante ans attestent cet oubli de la banlieue. Le protocole sur le Grand Paris Express est ainsi une session de rattrapage.

S'agissant du développement économique, l'Île-de-France, locomotive de l'économie française, enregistre une croissance, mais grâce à l'intensification du travail donc au détriment de l'emploi. De plus, les revenus de cette croissance lui échappent pour une part du fait du rapatriement des bénéfices réalisés par les actionnaires, des importantes dépenses des Franciliens hors de la région (non compensées par les revenus du tourisme) ou du système de solidarité nationale. En résumé, le modèle actuel de l'Île-de-France semble être celui de « la croissance sans le développement ».

La polarisation des activités et des richesses (en partie fiscales) engendrée par les pôles pose le problème de la redistribution entre personnes et entre territoires. Elle alimente également une concurrence entre communes et l'éparpillement des efforts à l'encontre de stratégies de croissance métropolitaines. Cela place au cœur des stratégies de croissance non seulement les infrastructures mais aussi l'organisation locale de l'économie et l'innovation.

L'intensité des flux de savoir et de technologie entre entreprises constitue un ressort puissant pour la capacité de territoires à innover. Les grands groupes franciliens doivent apprendre à s'ouvrir les uns aux autres et à intégrer les PME innovantes dans leur horizon. De ce point de vue, les pôles de compétitivité, portés par les acteurs économiques, représentent une inflexion intéressante. À l'inverse, le très petit nombre de grappes franciliennes candidates auprès de la DATAR souligne la faible capacité de mobilisation du tissu industriel local.

S'agissant de l'université, la référence au classement de Shanghai, où universités et grandes écoles parisiennes sont noyées, interroge la capacité francilienne à faire émerger et cohabiter plusieurs centres universitaires de référence. Les va-et-vient entre les regroupements thématiques ou géographiques, les errements historiques sur les noms et les labels, en particulier dans la référence à « Paris », résument les hésitations de la métropole parisienne. Avec les 700 millions d'euros du Plan Campus réservés à la région parisienne, des rapprochements ont été esquissés sur la base des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et de logiques immobilières ; dans le même temps le grand emprunt (7,7 milliards d'euros réservés à une dizaine de pôles nationaux) a conduit à des groupements de coopération scientifiques aux contours différents.

Habitat, déplacements, économie, innovation et enseignement, environnement : dans tous ces domaines,

les difficultés franciliennes tiennent moins au manque d'ambitions politiques ou de ressources budgétaires qu'à l'incapacité de mobilisation et de coordination des acteurs ; autrement dit aux lacunes de la gouvernance métropolitaine.

## La fabrique métropolitaine, entre instruments de pilotage et construction politique

L'*aggiornamento* du paysage politico-administratif local est en cours, par petites touches. Il convient de donner un sens global à l'évolution de la boîte à outils de la gouvernance de la métropole parisienne : des institutions, des outils de pilotage et de médiation, des procédures de financement.

### La réforme des collectivités locales en Île-de-France

Le schéma dessiné en filigrane de la carte officielle par les évolutions récentes fait apparaître d'une part l'échelon régional, d'autre part Paris et une vingtaine de grands pôles structurants, intercommunalités de 300 000 à 450 000 habitants, à l'image d'Est Ensemble ou de Plaine Commune. Ce sont des territoires de 8 000 ou 9 000 hectares qui font sens à l'échelle de l'urbanisme opérationnel en Île-de-France. Pour stabiliser cette structuration, la Région doit s'installer comme le vrai outil de cohérence et de gouvernement à l'échelle de la métropole et hâter l'organisation intercommunale. En 2014, la réforme territoriale inventera un binôme Région / départements apte à assurer les grands arbitrages territoriaux. Le maillage intercommunal (le « local métropolitain ») ne manquera pas de s'étendre à la grande couronne.

À côté de ces institutions classiques, il faut un lieu plus souple de dialogue, de débat, où chacun puisse prendre conscience de l'existence des autres. Le syndicat mixte Paris Métropole est tout désigné pour ce faire. Cette double approche réduit considérablement les risques d'avoir une vingtaine de « mini Défense » en concurrence les unes avec les autres tout en favorisant le développement de pôles structurants. Jusqu'à présent, Paris Métropole a surtout cherché à forger un esprit métropolitain et à le traduire dans des projets portés en partenariat. De ce point de vue, l'opération des 110 initiatives est frustrante en ce qu'elle peine à véritablement concentrer les moyens sur des enjeux stratégiques (110 initiatives pour 110 communes souligne explicitement le risque d'éparpillement). Il faut néanmoins reconnaître que la plupart des élus ont joué le jeu, avec des projets intercommunaux ou ayant vocation à déborder de leur commune pour intéresser d'autres territoires franciliens, qu'ils soient voisins ou plus lointains.

## De nouveaux instruments de régulation

Lorsqu'il s'agit de « faire territoire », la question des solidarités financières, donc des péréquations fiscales, apparaît centrale.

En Île-de-France, les dotations nationales (Dotation générale de fonctionnement [DGF] et Dotation de solidarité urbaine [DSU]) ne suffisent pas à compenser les écarts de richesses et de situations locales. Un fonds de solidarité complémentaire a donc été créé en 1991, le Fonds de Solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), mais il brasse aujourd'hui moins de 200 millions d'euros. Des discussions sont en cours pour lui rendre une efficacité redistributive. Paris Métropole joue d'ailleurs un rôle intéressant dans ce processus, moins en tant qu'institution que comme lieu où se forment des consensus métropolitains entre les municipalités membres mais aussi entre les communes, les départements et les régions. C'est ainsi, à l'issue de la séance du 11 mars 2011, que des perspectives ont été ouvertes pour que le FSRIF atteigne 270 millions d'euros en 2011 et surtout que son mode de financement permette plus de redistribution.

Cette même séance de Paris Métropole a ouvert un second front sur les questions de financement : parallèlement aux mécanismes de péréquation traditionnels, les collectivités franciliennes discutent d'une mutualisation des moyens *via* un fonds d'investissement. Il pourrait ouvrir une nouvelle modalité d'action, en amont des projets urbains, pour jouer sur les effets de levier. Les collectivités pourraient mobiliser des crédits d'investissement afin de lancer des projets dans des communes qui n'auraient pas le moyen de le faire seules. Il y a donc une part de solidarité mais aussi une part de réalisme et d'efficacité économique : c'est dans ces communes que les effets de levier potentiels sont les plus importants.

Doté d'un outil financier conséquent, Paris Métropole aurait un véritable pouvoir. La région ne serait pas pour autant marginalisée car les crédits métropolitains pourraient utilement être réservés à des OIM (opérations d'intérêt métropolitain) dont les contours seraient autorisés par la région au titre de son rôle régulateur de l'urbanisme régional. Il faudra d'ailleurs se préoccuper un jour des outils réglementaires qui permettraient à la Région de peser plus directement sur la destination des sols, actuellement régie par les plans d'urbanisme municipaux.

Au sein du mécano institutionnel, de nombreux organismes au statut hybride jouent un rôle méconnu mais majeur : agences foncières, syndicats de transport, syndicats de gestion des services urbains (eau, assainissement, déchet, énergie, télécommunication...), grands opérateurs urbains comme la RATP ou Aéroport de Paris, agences de bassin, etc. Leur pilotage politique doit être rendu plus lisible. Il faut considérer ces institutions comme des instances de montage de projets complexes organisant des interdépendances entre territoires, entre secteurs.

## Identités et légitimités métropolitaines

La construction politique de la métropole parisienne passe aussi par le développement d'un sentiment d'appartenance, par la construction d'un imaginaire collectif.

En l'absence d'une représentation politique *ad hoc*, identifiée dans des limites précises, les politiques d'aménagement joueront un rôle essentiel dans la légitimation progressive de logiques métropolitaines de conception et d'usage.

Le flou relatif qui préside à l'élaboration des CDT peut être mis à profit pour réfléchir aux conditions de la création d'une ville durable. En l'état, ils formuleront des lignes directrices mais pas de planification ou de programmation urbaines. Cela a une double conséquence : d'une part, le rapport de force entre l'État et les élus locaux sera beaucoup plus équilibré que l'on pouvait le craindre ; d'autre part, les CDT sont l'occasion de mener des expérimentations urbaines, y compris en touchant aux règles d'urbanisme. Un travail juridique fin doit être mené, ces projets supposant, *a minima*, des entorses au code de l'urbanisme, à l'urbanisme commercial, au code de la construction, etc.

Plus fondamentalement, c'est l'occasion d'expérimenter un urbanisme participatif dès l'élaboration des projets. Il faut amener la population dans le tour de table entre élus, architectes et promoteurs pour sortir du tête-à-tête classique. Que veut-on faire de chaque territoire métropolitain, avec quelles valeurs ? Pour qui et pourquoi ce développement ? Comment tout cela nourrit-il un projet urbain et quelle place pour et dans la métropole ? Les CDT pourraient instaurer les « 4 P » : un Pacte Public-Privé-Population. Que les projets ne soient pas complètement aboutis dans les territoires présente une vraie opportunité pour débattre des orientations stratégiques locales et métropolitaines.

Les débats pour faire du Grand Paris la « ville durable du XXI<sup>e</sup> siècle » se sont focalisés sur les axes économiques et environnementaux. Le Parlement a inclus le social à la dernière minute. Le défi démocratique n'a pas encore été relevé.

Frédéric Gilli,  
Jean-Marc Offner

Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation  
Cahiers français n° 362

Les grands enjeux de la décentralisation

85

## Pour en savoir plus

**Balladur É.**, *Vers une nouvelle organisation territoriale*, rapport au gouvernement, mars 2009.

**Béhar D.**, « Grand Paris : la gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ? », *Métropolitiques* (revue en ligne métropolitiques.eu), 6 avril 2011.

**Chemetov P. et F. Gilli**, *Une région de projets, l'avenir de Paris*, Paris, La Documentation française, 2006.

**Conseil Régional d'Île-de-France**, *Scenarii pour la métropole Paris – Île-de-France*, rapport de la Commission présidée par J.-P. Planchou, avril 2008.

**Dallier P.**, *Le Grand Paris, un vrai projet pour un enjeu capital*, rapport au sénat, 2008.

**Fourcaut A., E. Bellanger, M. Flonneau**, *Paris/Banlieues : Conflits et solidarités*, Paris, éditions Créaphis, 2007.

**Gilli F.**, « Totems et Tabous du grand Paris », *Architecture d'aujourd'hui*, n° 376, 2010.

**Gilli F. et J.-M. Offner**, *Paris, métropole hors-les-murs. Aménager et gouverner un grand Paris*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

**Lajudie B. et O. Renaudie**, *Analyse : Gouvernance du Grand Paris : quels schémas institutionnels ?*, Conseil d'Analyse Stratégique, note de veille n° 168, mars 2010.

**Lefèvre C.**, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ / Dexia, 2009.

**Leloup M., M. Bertone**, *Le Grand Paris. Les coulisses de la consultation*, Paris, Archibooks, 2009.

**Panerai P.**, *Paris métropole. Formes et échelles du Grand Paris*, Paris, éditions de la Villette, 2008.

**Subra P.**, *Le Grand Paris, 25 questions décisives*, Paris, Armand Colin, 2009.

**Wiel M.**, *Le Grand Paris. Premier conflit né de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 2010.