

Frederic Gilli
Directeur délégué
Chaire Ville
Sciences Po
frederic.gilli@sciences-po.fr

Paris, métropole laboratoire pour une gouvernance réinventée

Aménagement et gouvernance métropolitaine sont les deux faces d'une même médaille : loin d'être restreinte à la seule architecture institutionnelle, la façon dont une métropole est gouvernée est le résultat d'une co-production en continu par les multiples acteurs régionaux. L'aménagement, en retour, ne correspond pas au simple calage de schémas rationnels sur une ville; d'une part les plans sont en partie le résultat des structures institutionnelles dans le cadre desquelles ils ont été produits; d'autre part leur réalisation est soumise aux avanies de la gestion opérationnelle.

Longtemps piloté par l'État, l'aménagement de la Région parisienne a été confié en 1995 au Conseil Régional, étape de plus de la décentralisation française. Les très nombreux décalages apparus entre les préconisations du Schéma de 1994 et la faiblesse des réalisations¹ ont rapidement conduit à un nouveau schéma directeur: après une grande vague de concertation ayant impliqué la plupart des acteurs régionaux (politiques, économiques, associatifs, scientifiques, techniques) une vision régionale a été proposée dès 2003 et le texte validé en 2008 après un long processus de concertation. Il attend aujourd'hui d'être définitivement entériné.

En parallèle, et après plusieurs décennies de blocages², la Ville de Paris a initié un nouveau dialogue avec sa banlieue proche et lointaine. Au cœur des discussions, le constat que l'absence totale de dialogue entre Paris et sa banlieue a fini par produire une incapacité réelle à communiquer faute de vocabulaire commun. Les « conférences métropolitaines », lieux de rencontre entre élus franciliens de tous bords et de tous lieux (quoique plutôt de la première couronne³) ont servi cet objectif.

Poussé par un sentiment d'urgence à agir surfant sur une campagne de presse sur l'immobilisme parisien, précipité par le volontarisme de la Présidence de la République et sa détermination à faire aboutir une réforme dans la région parisienne, mais aussi pressé par les réalités d'une région connaissant d'importants déséquilibres sociaux, des transports de plus en plus souvent congestionnés et une croissance économique moins florissante, le débat public s'est emparé de la question de la gouvernance francilienne et des projets à réaliser pour rétablir la compétitivité de la métropole.

Nous effectuerons un état des lieux (économique, social, urbain et institutionnel) avant de nous pencher sur les problèmes actuels de la région: pour résoudre les problèmes métropolitains, chercher à résoudre les problèmes actuels semble plus adapté que la quête d'une improbable quadrature du cercle de la gouvernance. Nous terminerons par une revue des enjeux des débats actuels.

¹ « Le SDRIF de 1994 : quel bilan ? », Synthèse des points de vue du Conseil régional, de l'Etat et Conseil économique et social régional, *Eléments pour un bilan*, 21 octobre 2004.

² Annie Fourcaut, E. Bellanger et M. Flonneau (sous la direction de), *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités. Historiographie, anthologie, chronologie 1788-2006*. Paris, Créaphis, 2007, 479 pages.

³ Depuis le milieu des années 1960, l'Ile-de-France est composée de 8 départements: Paris, 3 départements immédiatement contigus, dits de « petite couronne » (ou « première couronne »), les Hauts de Seine, la Seine Saint-Denis et le Val de Marne, et 4 départements périphériques dits de « grande couronne », la Seine et Marne, l'Essonne, les Yvelines et le Val-d'Oise.

1 – L'Ile-de-France, colosse fragilisé

En 1996, les aménageurs New Yorkais avaient intitulé leur plan régional « A region at risk », c'est un peu le même sentiment qui prévaut aujourd'hui en Ile-de-France : profondément réorganisée dans les années 1960 (Plan Delouvrier) la métropole parisienne a longtemps bénéficié d'une configuration économique sociale particulière et d'une qualité d'infrastructures urbaines qui lui ont permis d'échapper en partie aux crises urbaines des années 1980 qu'ont connu Londres et surtout New York. Certaines spécificités franciliennes demeurent, en particulier la grande diversité de son tissu économique⁴ et la relative mixité de son espace urbain⁵, mais l'organisation spatiale de la région a aujourd'hui beaucoup changé mettant ses infrastructures institutionnelles et urbaines en porte-à-faux.

1.a dynamisme économique

La situation économique de la région Ile-de-France tranche avec l'image qu'elle renvoyait jusqu'au début des années 1990: le chômage n'y est plus aussi faible qu'avant (6,9%, en 2007, soit 0,7 points de moins qu'en Province quand l'écart atteignait 1,7 pts en 2000) et, même si la productivité par emploi s'accroît très fortement (1,4% par an au lieu de 1,1% par an en Province entre 1996 et 2006, ce qui en fait la seconde région après la Bretagne en rythme d'intensification de la production), le taux de croissance cumulé sur les dernières années s'inscrit tout juste dans la moyenne nationale (2,3% par an entre 1996 et 2006, mais une croissance deux fois moindre entre 2004 et 2006). L'économie régionale reste caractérisée par une structure d'emplois très différente de l'économie nationale⁶, dominée par les services aux entreprises et les cadres supérieurs.

Ces différences s'inscrivent dans le cadre d'un Etat qui demeure puissant et présent, nourrissant deux débats sur la métropole parisienne. D'une part, l'articulation entre richesse produite (PIB) et développement (Revenus et consommation) se pose naturellement dans la région parisienne⁷ : la métropole est certes plus riche mais plus de revenus sont dépensés hors de la région (à la fois par les franciliens en déplacement et via le système redistributif national) et les prix y sont plus élevés⁸. Au final, si la région produit deux fois plus par personne que la province, les revenus par personne n'y sont que 1,5 fois plus élevés (avant même d'intégrer le niveau des prix). De plus ces écarts sont surtout le reflet des différences de structures de socio-professionnelles.

D'autre part, la région parisienne est une ville mondiale, elle n'en est pas moins dépendante des grandes politiques nationales⁹ et certaines politiques publiques (en particulier en matière de recherche¹⁰) ont des effets tous particuliers sur la compétitivité relative de la région parisienne. Ni la

⁴ Jean-Claude Prager, 2007, Le management stratégique des grandes métropoles des pays avancés, Rapport de l'ADIT.

⁵ Edmond Preteceille, 2007, "Is gentrification a useful paradigm to analyse social changes in the Paris metropolis?", *Environment and Planning A*, vol. 39, n° 1, p. 10-31.

⁶ Les services aux entreprises représentent 25% de l'emploi francilien (13% en Province), le tertiaire administratif et domestique 59% (59% en Province), l'industrie 11% (17% en Province), le BTP 5% (7% en Province) et l'agriculture 0,3% (4% en Province). Du fait de sa taille, l'Ile-de-France reste toutefois la première région industrielle de France en volume (15% des emplois et 21% de la valeur ajoutée de l'industrie française), ce poids étant d'ailleurs en partie minoré car nombre d'emplois des services aux entreprises sont des emplois industriels externalisés (conseil, recherche, etc.) or l'Ile-de-France représente 35% des emplois et 37% de la valeur ajoutée nationale dans les services aux entreprises.

⁷ Davezies L., 2007, Croissance ans développement en Ile-de-France, Rapport pour la Caisse des Dépôts et Consignations.

⁸ Maryse Fesseau, V. Passeron et M. Vérone, 2008, « Les prix sont plus élevés en Île-de-France qu'en province », *Insee Première* N°1210

⁹ Jean-Louis Missika, « Paris, ville-monde dans une France endormie », www.laviedesidees.fr, 12 fév 2008

¹⁰ En volume, l'Île de France reste la 1ere région d'Europe pour la recherche selon la quasi totalité des critères:

source des problèmes (parisiens ou français avec un impact plus forts sur Paris (voir suite), ni l'ampleur réelle du problème (conjoncturel ou structurel) ne sont ainsi vraiment clairs.

1.b restructurations éco-socio-spatiales

Dans les dernières décennies, la plupart des grandes villes ont vu les emplois quitter les centres-villes pour s'installer et croître à leurs périphéries¹¹. La région parisienne, pourtant réputée très monocentrique n'y a pas échappé.

Si l'on considère l'évolution de l'emploi dans la région urbaine de Paris élargie à ses franges entre 1975 et 1999¹², on dénombre 500 000 emplois de plus, mais surtout une transformation de la géographie régionale au profit de la grande couronne: Paris a perdu 300 000 emplois sur la période et ces pertes n'ont pas été compensées par les 100 000 emplois gagnés dans les pôles de première couronne (La Défense, Boulogne-Issy les Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Montreuil, la Plaine de France, etc.). De plus en plus denses et intégrés à Paris, ces pôles ont essentiellement gagné des emplois de cadres et de professions intermédiaires quand leur population, dans la moitié Nord-Est de cette première couronne, est majoritairement composée d'ouvriers et employés.

La croissance de l'emploi en périphérie est donc le phénomène majeur des trente dernières années : 400 000 emplois se sont concentrés dans des pôles périphériques plus nombreux, plus étendus et plus importants (on en dénombre plus de quarante en 1999) et 300 000 emplois se sont étalés dans les espaces périurbains, le plus souvent en deuxième ou troisième couronne des pôles d'emplois périphériques ou le long des grands axes routiers.

Second élément d'importance, cette déconcentration s'est traduite par une réorganisation de l'économie régionale. Si les emplois de services aux personnes ou les emplois administratifs se sont déconcentrés à peu près comme la population, les emplois industriels et de services aux entreprises se sont plutôt recomposés en pôles spécialisés répartis dans la région. L'effet statistique est le même (on observe une déconcentration de l'emploi) mais les logiques spatiales que cela recouvre sont radicalement différentes puisque dans un cas on obtient des espaces mixtes dans l'autre des pôles économiques spécialisés. La croissance économique a été suffisamment importante, en grande couronne, pour éviter que ne se développent des pôles trop spécialisés, mais les conséquences de cette évolution sont tout de même importantes. Si l'on considère l'effet que des chocs sectoriels asymétriques peuvent avoir non seulement sur la dynamique économique régionale mais aussi sur les écarts de croissance entre territoires voisins, cela est susceptible d'alimenter une fragmentation des dynamiques spatiales. Les grandes métropoles se trouvent ainsi affrontées à une toute nouvelle contrainte d'intégration dynamique.

Cela n'est pas sans rappeler certains des processus de fragmentation sociale et politique que l'on observe déjà dans certaines métropoles. Dans la région parisienne, le niveau de vie des plus riches est d'ailleurs plus de 5 fois supérieur à celui des plus modestes, soit 1,8 fois le rapport moyen

14,4Mds€ investis en 2003, soit 7,7% des dépenses R&D de l'UE, 3282 demandes de brevets en 2002, soit 5,5% des demandes européennes, 3 500 000 personnes travaillant dans les Sciences et Techniques, soit 3,4% des RHST de l'UE. Toutefois, une fois pondérée par sa taille, son classement apparaît plus fragile, surtout l'équilibre à haut niveau de l'investissement public et privé dans la R&D qui la caractérisait est aujourd'hui atteint par la forte baisse des investissements publics) (Bernard Flex, 2006, « Industries de haute technologie et services fondés sur la connaissance - L'importance de la R&D et des ressources humaines en science et technologie », Eurostat, *Statistiques en bref*)

¹¹ Alex Anas & Richard Arnott & Kenneth A. Small, 1998. "Urban Spatial Structure," *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 36(3), pages 1426-1464

¹² Frédéric Gilli, 2006, "La région parisienne entre 1975 et 1999 : une mutation géographique et économique", *Économie et Statistiques* n°387, pp3-32

national¹³. A l'échelle de la région dans son ensemble, les 10 % de ménages les plus pauvres (soit 450 000 ménages) vivent avec un revenu annuel inférieur à 5 580 euros. L'écart avec les 10 % les plus pauvres en Province est ainsi inférieur à 2% alors que, dans le contexte de la région la plus riche d'Europe, le coût de la vie est plus élevé de 13% (à titre d'exemple le loyer moyen est de 17,2€/m² en Ile-de-France contre 11,8€/m² en moyenne nationale, soit plus de 50% plus cher)¹⁴.

Si la région parisienne reste très largement composée de territoires socialement mélangés, les inégalités intercommunales se sont creusées depuis 1980 et des différences très fortes existent y compris entre départements. Ces fortes tensions sont accrues par la situation de thrombose que connaît le marché du logement : le déficit accumulé était aujourd'hui évalué à près de 200 000 logements et l'Ile de France est la région française qui a mis le moins de logements en chantiers ces dernières années (autour de 3 logements pour 1000 habitants mis en chantier en Ile-de-France 2005), surtout eu égard aux besoins locaux particulièrement vifs. Il y a aujourd'hui 340 000 demandeurs de logements sociaux en IdF (+ 20% en 10 ans) et le taux de mobilité des habitants du parc social est devenu très faible (6,5% par an) alors que les logements auraient besoin d'être fortement rénovés. Un marché du logement fluide est synonyme de mobilité et de capacité à accueillir provisoirement ou pour plus longtemps les nouveaux habitants par l'arrivée et les départs desquels la métropole se ressource constamment. Au delà de la qualité de vie pour les plus aisés de la population internationalisée, la capacité d'offrir un logement à tous est ainsi un outil quotidien d'attractivité et de compétitivité d'une métropole qui est en péril dans la région parisienne.

I.c lien gouvernance-performance économique

Les liens entre la dynamique macroéconomique de la région et celle du pays sont déterminants. Il en va de même pour les cadres structurant les marchés du travail ou la création d'entreprise: les lois nationales s'imposent aux grandes métropoles. Ainsi le taux d'emploi francilien est-il plus bas que celui de Londres, mais cela traduit une spécificité française plus que parisienne¹⁵.

Plus que la proximité à un schéma optimal de gouvernance, il est surtout important de veiller aux obstacles et les redondances qui, une fois les arbitrages contradictoires rendus, permettent à des acteurs spécifiques de bloquer les prises de décisions. L'IAU-IF note ainsi que « la majorité des Plans Locaux d'Urbanisme se situe dans un objectif de croissance modérée de la construction de logement qui reste très en deçà de l'effort qu'exigerait l'objectif de 60 000 logements par an [entériné par tous les acteurs au niveau métropolitain]. Un quart seulement des communes envisage une augmentation du rythme de construction, un tiers envisage une réduction de la construction. L'objectif est le plus souvent le point mort, c'est à dire le rythme qui permettra de stabiliser la population ».

De même, en matière de transports, la région parisienne était dotée jusqu'aux années 1990 d'un des réseaux de transports très efficace. Son avantage comparatif s'est dégradé et au delà de l'attractivité internationale, les difficultés se sont accrues au quotidien. Alors que le trafic a explosé et que la banlieue s'est très fortement développée, seules deux lignes nouvelles de transports structurants ont été engagées au cours des trente dernières années (le RER E et la ligne 14) et aucune nouvelle infrastructure n'a démarré depuis 1990. Hormis ces deux projets et l'interconnection de la ligne D, tous travaux centrés sur le centre de la capitale, les investissements réalisés depuis les années 1970 concernent uniquement des prolongements de ligne ou des tramway, investissements non

¹³ L Auzet, M Février et A Lapinte, 2007, Niveaux de vie et pauvreté en France, *Insee Première* n°1162.

¹⁴ M Sagot, 2005, Île-de-France, province : écarts de revenus, inégalités des situations, IAURIF, Note Rapide 378

¹⁵ OECD Territorial Reviews, 2007, « Competitive Cities : A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development », OECD Publishing, 133p.

négligeables mais de desserte locale et qui ne transforment pas l'architecture du réseau. Les statistiques fournies par l'EMTA¹⁶ témoignent d'ailleurs des problèmes associés à la structure actuelle des transports en commun de la région parisienne : d'un côté un hypercentre parmi les mieux desservis au monde (64% de recours aux transports en commun), d'un autre une périphérie parmi les plus mal desservies du panel européen étudié (moins de 30% de recours aux transports en commun). Cela nourrit des déséquilibres écologiques et sociaux considérables. Pourtant, sur la période, l'État puis les opérateurs (RATP, SNCF, RFF¹⁷) et enfin la Région ont eu successivement la main dans des conditions institutionnelles (projets à définir en partenariat ou à finaliser seul, opérations à négocier ou à gérer) et financières (taux d'intérêts réels hauts et bas, croissance économique forte et faible, etc.) très différentes. Au delà des architectures de gouvernement, il s'agit donc bien de pointer les impasses de la gouvernance francilienne.

2 – Impasses du système actuel de gouvernance

Il pourrait être intellectuellement stimulant d'imaginer un tout nouveau schéma institutionnel pour la région parisienne; toutefois, le cimetière des réformes institutionnelles est déjà plein. Cela plaide plus pour une approche basée sur l'analyse et la solution des problèmes ponctuels bloquant visiblement la réalisation des projets que pour la création ex-nihilo de nouveaux équilibres institutionnels.

Etat, Région, communes, tous les acteurs sont concernés: la difficulté à gouverner la métropole parisienne renvoie également à l'imbrication problématique des différentes collectivités et de leurs compétences en Ile-de-France. Cette situation, caractéristique de l'ensemble du système français¹⁸, prend un tour spécial lorsqu'elle est plongée dans un système métropolitain regorgeant de conflits d'échelle potentiels: elle multiplie alors moins les opportunités de discussions que les pouvoirs de blocage.

2.a Etat: acteur historique en déprise, mais qui reste très présent

L'État occupe une place prépondérante dans l'histoire récente de l'aménagement de la région parisienne. Il a pendant longtemps orienté et assumé la politique régionale, comme le rappelle le titre même du livre de l'IAU-IF, « 75 ans de planification »¹⁹. Dans un premier temps, le plan Prost (1934), le PARP²⁰ (1939), le PADOG (1960) visaient à contrôler l'extension de l'agglomération après la déferlante pavillonnaire de l'entre-deux guerres.

Trop malthusien, le PADOG a rapidement fait l'objet de dérogations à une époque où l'État intervenait massivement dans le logement et les infrastructures. Il a été remplacé dès 1965 par le SDAURP qui développe un projet ambitieux et servira de base à l'action de l'État pendant deux décennies. Le schéma est un témoignage très fort du poids de l'État par delà les cadres légaux. Le schéma n'a aucune valeur juridique mais les moyens développés pour sa mise en œuvre en feront le document de base de la transformation de Paris en région capitale d'échelle européenne.

¹⁶ EMTA, 2007, *Barometer of public transport in the European metropolitan areas*

¹⁷ Dans les années 1980, le pouvoir était certes toujours officiellement dans les mains de l'État, mais les difficultés techniques et financières ont conduit la plupart des arbitrages à relever de choix opérationnels et de priorités internes aux opérateurs. Ces derniers se sont retrouvés, de fait, aux commandes par leur maîtrise des outils.

¹⁸ Philippe Valletoux, 2006, « Fiscalité et Finances publiques locales: à la recherche d'une nouvelle donne », rapport au Conseil Economique et Social; Pierre Richard, 2006, "Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales ».

¹⁹ François Dugeny, 2008, « 75 ans de planification », www.iau-idf.fr

²⁰ PARP : Plan d'Aménagement de la Région Parisienne; PADOG : Plan d'Aménagement et D'Organisation Générale de la région parisienne; SDAURP : Schéma D'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne; SDRIF : Schéma Directeur de la Région Parisienne

L'Etat reste encore un acteur incontournable tant au niveau local qu'à l'échelle métropolitaine du fait de la quantité de leviers d'action qu'il conserve en main. D'une part, il conserve un rôle 'légal' à part indéniable. Si l'élaboration du SDRIF a été remise à la Région, l'Etat conserve seul le pouvoir de l'entériner. A cela s'ajoute son rôle déjà évoqué de premier financeur via le Contrat de Projet Etat-Région et les grandes entreprises publiques.

D'autre part, s'il est pour l'essentiel devenu un acteur opérationnel plutôt que planificateur²¹ il n'est pas n'importe quel acteur opérationnel. Ces multiples vecteur en font de plus un acteur foncier incontournable: d'abord via sa tutelle sur de grands opérateurs urbains qui sont aussi des propriétaires foncier (à commencer par la RATP ou la SNCF, les deux sociétés publiques en charge des transports en Ile-de-France) et via les terrains publics mobilisables (ceux des ministères ou ceux détenus par l'Agence Foncière²²) ou indirectement (Opérations d'Intérêt National, Pôles de compétitivité, politique de la ville, etc).

Il conserve de plus la maîtrise des grandes politiques sectorielles: Logement, Universités et se trouve impliqué dans les grands équipements stratégiques pour le pays, que ce soit à Saclay (via les centres de recherche, les Universités et les grandes écoles mais aussi certaines entreprises dont il est actionnaire comme Thalès) ou à Roissy (Direction Générale à l'Aviation Civile, Aéroports de Paris, Réseau Ferré de France, mais aussi Air-France et la SNCF), à l'image de la situation qui prévaut dans de nombreuses autres métropoles internationales.

L'État conserve même, sur plusieurs territoires spécifiques, de lourdes fonctions opérationnelles en se subrogeant aux collectivités locales. C'est en particulier le cas des EPA (Etablissements Publics d'Aménagement) et des OIN (Opération d'Intérêt National). L'instauration du tout nouveau Secrétariat d'Etat à la Région Capitale accentue cela. C'est aussi le cas de zones sinistrées où les efforts publics sont concentrés.

La capacité d'action de l'État perd toutefois de sa puissance.

La recomposition des moyens d'action publics (désengagement des groupes industriels ou reconfiguration des missions publiques) concrétise un renoncement partiel de l'État à des leviers d'action immédiatement opérationnels. Autant sinon plus que les aménageurs publics, les opérateurs fonciers privés pèsent sur le dessin de la métropole. Ils contraignent, déterminent, voire construisent le territoire comme dans le cas d'Eurodisney à Marne la Vallée: autour du parc d'attraction, l'entreprise a développé une véritable ville avec ses logements permanents, ses zones d'activités et ses centres commerciaux.

Le retrait financier de l'État le prive tout autant des moyens de recomposer les équilibres franciliens, y compris dans le cadre d'une planification plus indirecte, par projets. L'exemple de la rénovation urbaine est symbolique de cette déprise: alors que les quartiers populaires de la région parisienne sont ceux qui présentent les situation les plus extrêmes et réclament les moyens les plus lourds (du fait de leur enclavement ou leur structure), l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine ne s'y est penché que tardivement et avec des moyens modérés par rapport à ceux mobilisés en Province. Incapable de transformer l'infrastructure urbaine, la puissance publique peine alors à orienter vers ces quartiers les décisions d'investissement à l'échelle de la métropole.

Le rôle de l'État est enfin en repli du fait de la décentralisation, qui laisse plus de place aux initiatives des collectivités locales. L'Etat, inventerait « pour l'Île-de-France, le 'troisième âge' de

²¹ De manière emblématique et sans présager en aucune manière de ce que produira le secrétariat d'Etat, la presse lui impute des visées très spécifiques (Saclay, CDG-Express, Métrophérique ?) plus qu'une refonte des équilibres régionaux, alors même que l'État a lancé consultation internationale sur la métropole!

²² L'AFTRP (Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne), organisme étatique historiquement en charge de la maîtrise foncière régionale (Franck Scherrer, 1991, "L'AFTRP", *Annales de la recherche urbaine*, n°51, "La planification urbaine et ses doubles", pages 71-82) n'a pas été fondue dans l'EPFR (Etablissement Public Foncier Régional sous la tutelle du Conseil Régional) à la création de celui-ci.

la planification territoriale : après la planification volontariste des trente Glorieuses et la planification souple et glissante des années 1980, voici le temps de la 'planification par projets' »²³. L'action publique territoriale en Île-de-France répondrait à un nouvel équilibre entre la gouvernance du quotidien, pilotée par la Région et Paris, et la planification par projets, initiée par l'Etat.

2.b Région: coincée par le gouvernement, faible leadership

La région est, originalité en France, dotée d'un schéma directeur à portée à la fois urbanisme et aménagement. Le SDRIF est donc un document ambigu. Il a pour fonctions de formaliser une stratégie d'aménagement et de développement régional, de fournir un outil de la maîtrise spatiale du territoire francilien et d'orienter et encadrer les documents d'échelle régionale tels que le Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France (PDUIF) et les documents d'urbanisme locaux tels que les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les Plans locaux d'urbanisme (PLU) quand il n'y a pas de SCOT. Aux termes de la loi, ses objectifs sont ainsi très larges: Le SDRIF « précise les moyens à mettre en oeuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacements et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région ».

Pour organiser au mieux la croissance urbaine et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région, le schéma doit préconiser des actions pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région coordonner l'offre de déplacement préserver les territoires ruraux et les espaces naturels. Selon les termes du schéma en cours de validation, la « Vision Régionale » a consacré une volonté collective d'organiser l'aménagement de la région dans la logique d'une Eco-région, articulée autour de trois défis : favoriser l'égalité sociale et territoriale, anticiper et répondre aux mutations ou crises majeures (liées notamment au changement climatique et au renchérissement des énergies fossiles) et développer une Ile-de-France dynamique et maintenant son rayonnement mondial. Elle met en avant cinq principes pour cela : un polycentrisme renforcé et hiérarchisé; la compacité et intensité urbaines; la proximité, l'accessibilité et la mobilité; l'équité et la solidarité; la durabilité, la robustesse et l'évolutivité des schémas d'action.

S'il est l'expression d'une politique, le schéma reste toutefois avant tout un document d'urbanisme, contraint de se couler dans les usages et la distribution des sols pour pousser ses réformes. De plus, la Région se heurte en cela à l'absence de procédure mécanique de conciliation entre collectivités locales de niveaux différents. L'existence du schéma dans le contexte institutionnel actuel pose toutefois la région comme acteur référent des orientations régionales. On a ainsi pu parler d'acteur 'stratège', de 'pilote' ou de 'coordinateur'²⁴. En pratique, l'articulation des grandes visions, des principes et des usages fonciers réclame un acteur puissant, qu'il s'agisse d'une institution unique (Etat, Région, etc.) ou d'un collectif d'acteurs constitué.

Or, la métropole parisienne manque aujourd'hui de cette capacité à engager des actions de grande ampleur. Cela renvoie à une question légale car si la décentralisation a installé la Région comme lieu d'élaboration des politiques, le poids de l'État (qui conserve le pouvoir exécutif) et des communes (qui conservent les pouvoirs opérationnels) soulignent les limites de cette décentralisation partielle. Cela renvoie également à une question pratique : loin de relever de la seule intendance, les aspects financiers des opérations s'avèrent fondamentaux pour comprendre qui détient le pouvoir réel. L'exemple des transports est éclairant: le schéma sur le papier propose une centaine de projets d'infrastructures dans les vingt prochaines années, sans hiérarchiser entre lignes métropolitaines (métro et RER) et lignes locales (tramways, bus propres), ni entre proche et lointaine couronne ou entre lignes radiales et lignes Banlieue-Banlieue. Si les plans de financement s'avèrent trop faibles pour atteindre tous les objectifs, qui décidera des lignes sacrifiées? La Région

²³ Daniel Béhar, P Estebe, « La planification au péril du SDRIF ? », *Urbanisme* n°29, 23-25. 2006

²⁴ Voir le dossier « Paris-Ile-de-France. Comment gouverner la métropole régionale ? », *Pouvoirs Locaux*, n.73, 2007.

(suivant des règles politiques?), l'opérateur (suivant des logiques techniques?) ou les financeurs (suivant des logiques de rentabilité?). Ainsi, la simple définition d'un plan ne dit rien des logiques de pouvoir qui contribueront en définitive à produire la métropole de demain.

La décentralisation partiellement avortée a des conséquences dramatiques sur le cadre de travail des acteurs locaux franciliens²⁵. D'une part elle entretient voire accentue la confusion des pouvoirs entre les différents pouvoirs locaux. L'absence dans la Constitution d'un principe de subsidiarité entre collectivités locales multiplie ainsi les occasions de conflits²⁶ alors que les sujets locaux et métropolitains se rencontrent très souvent. Le recoupement des responsabilités entre collectivités oeuvrant à des échelles différentes est saine dans un contexte métropolitain. Il garantit une concertation permanente sert l'émergence d'une démocratie multiscalaire que certains ont pu dire 'post-moderne'²⁷. Toutefois, en l'absence de clarification des rôles, cela conduit à une situation dans laquelle chaque collectivité peut s'opposer un projet mais aucune ne peut forcer une décision d'engagement. Le blocage prend alors le pas sur la concertation, conduisant à geler les investissements.

2.c Local: fragile et morcelé

L'incapacité à engager des choix d'aménagement d'envergure ne caractérise pas seulement l'échelle métropolitaine mais touche plus profondément à la construction au quotidien des territoires de la région parisienne.

Les pouvoirs des maires sont très étendus en France. Ils définissent et exécutent les plans d'aménagement communaux (si quelques contraintes existent²⁸, ils ont en charge les plans de déplacement, les plans climat et les plans d'urbanisme jusqu'aux permis de construire et à l'attribution des logements sociaux). Ils sont plus généralement responsables des écoles, des dispensaires médicaux (auxquels s'ajoutent les hôpitaux dans le cas parisien), de la police locale, des politiques sociales²⁹, etc. Par rapport à leurs homologues européens, les maires français ont ainsi des pouvoirs très élargis et sont relativement autonomes au regard de la loi. En France, la fiscalité locale représente d'ailleurs la moitié environ des budgets locaux, contre moins de 30% dans les Etats européens où une part plus élevée des ressources fiscales provenant d'impôts d'Etat.

Cette liberté ne conduit toutefois pas à une plus grande responsabilité politique³⁰. D'une part, un même impôt résulte de l'empilement de plusieurs taux définis indépendamment par des collectivités différentes. D'autre part chaque taxe sert des objectifs multiples et différents pour chaque niveau de collectivité. Cela alimente les inégalités en faisant reposer les politiques locales sur les capacités de contribution locales plutôt que métropolitaines. Cela nuit également à la lisibilité des actions menés par les élus et donc à l'exercice démocratique.

Cette situation renforce les frontières administratives: à la différence de ce qui se passe à Londres ou en Allemagne, où les frontières municipales n'ont qu'un impact mineur sur des budgets locaux dépendants de fonds publics, les réorganisations de frontières conduisent en France à des redistributions importantes de moyens³¹. Difficile dans ce contexte de recomposer un espace

²⁵ P. Estèbe et P LeGalès, 2004, 'La métropole parisienne : à la recherche du pilote ?', *Revue Française d'Administration Publique*.

²⁶ Le document juridique produit sur le SDRIF est éclairant d'incertitudes... (voir DREIF, 2006, « Les nouvelles formes de planification de l'Île de France », élaboré sous la responsabilité de Gérard Marcou)

²⁷ Acadie, 2002, *Paris en Ile-de-France, Matériaux pour un débat*.

²⁸ Les plans d'urbanisme sont encadrés par les Plans Locaux d'Habitat, les SCOT ou le SDRIF, la politique du logement elle-même est réglementée par l'obligation de construire des logements sociaux aux termes de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain

²⁹ Les départements sont responsables des politiques sociales mais celles-ci sont gérées au quotidien par les élus municipaux.

³⁰ Pierre Richard, op.cit.

³¹ Tony Travers, 2002, « Decentralization London-style: The GLA and London Governance », *Journal: Regional*

politique francilien pourtant très morcelé: l'Ile-de-France compte 1281 communes et même les maires constatent leur impuissance à se faire entendre³².

La faiblesse des élus locaux ne concerne pas que leur capacité à se faire entendre. Elle affecte également leur capacité à agir: la plupart de ces élus n'ont pas les moyens économiques d'engager seuls d'importants projets urbains (hormis Paris, le budget d'investissement moyen des communes d'Ile-de-France était à peine de 3 200 000€ en 2002 et la superficie moyenne des communes de la région parisienne est d'environ 900 ha³³ et d'à peine 534 ha en première couronne et, en dehors de la ville de Paris, on ne compte que 34 communes de plus de 50 000 habitants en 2005. Ils se trouvent de plus confrontés à une fragmentation de la prise de décision (à laquelle ils participent) et à des mises en concurrence très vives pour l'adoption ou le blocage des projets dans une métropole qui pourrait contenir les quinze plus grandes aires urbaines de Province³⁴.

Combinaison de la puissance des acteurs opérationnels et de la faiblesse de l'État et des acteurs locaux, la métropole parisienne se fait ainsi en grande partie toute seule.

3. Articuler le local et le métropolitain

Au delà du seul schéma directeur de la Région Ile-de-France, la relance de la métropole parisienne pose des questions opérationnelles et soulève des enjeux politiques.

3.a agir ou pas... et comment ?

Dans une métropole n'affichant pas des taux de croissance à deux chiffres, développer de nouveaux projets pose une question pratique: Comparés à Shanghai, les projets parisiens sont moins risqués mais rapportent aussi moins et surtout rapportent à beaucoup plus long terme. Les conséquences opérationnelles sont très profondes : dans le cas de rendements à cinq ou sept ans, des aménagements urbains spéculatifs sont possibles. Cela nourrit une urbanisation débordante et débridée, mais les bâtiments naissent et les projets fleurissent. Les règles de bonne gestion proscrivent cela lorsque les projets s'amortissent sur quinze ans et plus. Les projets doivent alors résister à des retournements conjoncturels pour pouvoir être bâtis et le rythme comme la quantité de réalisations s'en ressentent. Ils s'en ressentent d'autant plus lorsque, blocages internes aidant, le délai d'engagement des projets s'allonge: si les décisions d'investissement prennent plus de temps que ne dure la phase ascendante du cycle, le risque est alors que les fenêtres d'opportunité finissent par se refermer avant que les projet n'aient été engagés. Par exemple, suite aux incertitudes sur les marché immobiliers et à la crise financière, ces questions concernent aujourd'hui directement le plan de relance 'La Défense 2015'.

Il y a aussi une question de méthode et d'objectifs. Au delà de toutes les retouches institutionnelles, toute réforme de la région parisienne devra retoucher dans le détail des aspects de fiscalité, de politique du logement ou des modes de financement. Cela renvoie à la fois à des arbitrages techniques et à des choix politiques. Par exemple, sur la fiscalité, une meilleure péréquation des ressources ne pourra pas être atteinte à court terme sans augmenter la part des ressources

Studies 10/2002, Volume: 36 , Issue: 7 , Pages: 779-788.

³² Enquête menée par l'Association des maires d'Ile-de-France (Amif), citée par le *Journal du Dimanche*, 27 avril 2008

³³ 1 201 100 ha pour l'Ile de France pour 1281 communes, soit 938 ha au total et 917 (si l'on exclue les cas très particuliers de Paris, 10540 ha et Fontainebleau, 17205 ha) et 1 451 800 ha pour l'Aire urbaine de Paris qui regroupe 1584 communes, soit 917ha au total et 900ha sans Paris ni Fontainebleau

³⁴ A titre d'exemple, construire un transport lourd traversant une métropole de Province suppose de mettre d'accord la communauté urbaine et une quinzaine de communes. Dans le cas parisien construire une ligne de RER mobilise directement l'Etat (le statut de capitale impose a minima des contraintes relevant de la Défense Nationale), une région, plusieurs départements, une dizaines de bassins de vie et une plusieurs dizaines de communes.

redistribuées entre collectivités, soit par une attribution plus sélective des dotations d'Etat (extension des mécanismes existants³⁵) soit par la généralisation de mécanismes obligatoires de transfert entre collectivités³⁶.

Mais il paraît difficile, dans les contextes politiques actuels, d'installer ces transferts massifs dans une perspective de très long terme. La déconnexion entre les appartenances locales et le niveau métropolitain qui nourrit les discours séparatistes (Flandres, Lombardie, etc.) oblige à considérer les transferts et la solidarité territoriale massive à cette échelle différemment de ce que l'on peut le faire dans un territoire plus restreint. Il s'agit de donc de mobiliser ces ressources non seulement pour compenser des écarts entre populations mais aussi pour oeuvrer localement à la résorption des différentiels de richesse au sein de la métropole. Ce n'est qu'à ce prix que l'on parviendra, à moyen terme, à mettre la croissance métropolitaine au service du développement local.

Avec le SDRIF, la région et les acteurs régionaux ont prouvé qu'ils avaient une capacité à formuler des diagnostics partagés et qu'ils étaient capables d'élaborer des cadres collectifs d'action. Les questions en suspens soulignent toutefois deux problèmes : d'une part comment se construit non seulement une vision mais aussi une ambition régionale (et comment elle se renouvelle dans le temps), d'autre part comment mettre en pratique les arbitrages collectifs. Ce sont ces deux questions qui sont aux sources de la relance du débat sur le 'Grand Paris'.

3.b Grand Paris ou Paris métropole

Espérer le retour d'un Etat centralisateur dans le cadre d'une gouvernance publique réunifiée et efficace est anachronique et peu réaliste: d'une part, une recentralisation forte des moyens d'action ne ferait pas renaître le préfet Delouvrier qui a reconfiguré la région dans les années 1960, et d'autre part, celui-ci aujourd'hui devrait travailler autrement et produire d'autres schémas pour avoir le même impact historique sur la région parisienne. Cela ne signifie pas qu'il faille se contenter de la situation actuelle où les moyens d'action et d'intervention étatiques sont éclatés et non coordonnés entre eux et avec les autres puissances publiques. La question de la légitimité d'un Secrétariat d'Etat ou d'un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire est ainsi loin d'être absurde si l'on considère que c'est moins l'objet (la région parisienne) que l'acteur (l'Etat et ses multiples antennes locales) qui sont au coeur de la question. En revanche, cela invite à imaginer une solution innovante pour coordonner les acteurs locaux de la métropole.

Imaginer un gouvernement local unique dans une métropole de plus de 11 millions d'habitants est irréaliste. Plusieurs pistes sont alors possibles pour instaurer des intermédiaires entre actions locales et actions métropolitaines. Dans le cadre du débat francilien, on recense ainsi un scénario élaboré autour de quelques très grandes intercommunalités contiguës de Paris (dit « de la marguerite »), un scénario départementaliste qui s'appuierait sur les 8 départements existants en leur confiant plus de pouvoirs relevant aujourd'hui des communes, un scénario du Grand-Paris visant à regrouper la Petite Couronne (ou la « zone dense » selon que l'approche est administrative ou morphologique) en un seul ensemble politique, un scénario « Haussman bis » dont l'idée est de confectionner une couronne supplémentaire d'arrondissements autour de Paris à partir des communes voisines, un scénario régionaliste s'appuyant essentiellement sur l'augmentation du pouvoir régional pour doter la métropole d'un leader opérationnel, un scénario par syndicats ou agences techniques, enfin, centré sur l'idée de gouvernance par les objets techniques ou les réseaux.

Deux lectures de la réalité parisienne sont ainsi en concurrence. Selon l'une, Paris serait trop petit et

³⁵ Dotation Globale de Fonctionnement, Dotation de Solidarité Urbaine

³⁶ Fonds de Solidarité Régional d'Ile-de-France

devrait tendre à recouvrir mieux son espace fonctionnel. On y retrouve les différents scénarii à base spatiale cherchant des contours optimaux susceptibles de permettre un traitement efficace du plus grand nombre de questions d'ordre métropolitain. Selon l'autre, Paris a changé de logique d'organisation et il ne s'agit plus tant d'agrandir Paris que de réarticuler les espaces locaux (si possible élargis pour être crédibles à l'échelle de la métropole) et les différents acteurs métropolitains de sorte que la métropole fonctionne comme un espace interterritorial et multiscale.

Chercher aujourd'hui à agrandir Paris à la recherche d'un contour pertinent pour la zone dense de la métropole est toutefois profondément anachronique³⁷. La mondialisation ne dissout pas les territoires mais la liquidité accrue des investissements industriels oblige à appréhender la construction des territoires de manière beaucoup plus dynamique : dynamique dans l'espace, puisque les lieux se pensent en relation les uns avec les autres; dynamique dans le temps puisque la vitalité d'un territoire est indissociable de sa capacité à s'inscrire dans un « après » toujours à inventer tant pour ce qui est des activités du territoire que de son contour.

La région parisienne est aujourd'hui pleinement dans l'âge de cette ville visqueuse, dont les contours sont donnés pour un lieu et une durée mais évoluent constamment à l'échelle métropolitaine (en y englobant le Bassin parisien³⁸). Les lieux de résidence et de travail de chacun, les choix d'implantation des entreprises, les politiques publiques, produisent quotidiennement des inflexions des espaces fonctionnels. Certains choix structurent des permanences pour très longtemps, d'autres pour une durée très courte. Articuler ces différentes temporalités et leur donner du sens est le rôle du territoire: comme dans tous les domaines, l'agilité à s'adapter suppose non pas une flexibilité absolue des structures, mais des structures suffisamment solides et légitimes pour répondre aux exigences et opportunités de coopérations multiformes.

Conclusion:

Avec plus de 1300 élus locaux et ses 5 échelons politico-administratifs emboîtés, la métropole parisienne présente sinon une originalité (toutes les métropoles présentent des systèmes complexes lorsque l'on gratte un peu) du moins un cas très intéressant de recomposition. D'autant plus qu'elle est en train de se doter d'un nouveau plan d'aménagement et réfléchit à une nouvelle gouvernance

De même que les faubourgs continuaient la ville au delà des remparts, la métropole actuelle ne s'arrête ni au périphérique, ni à l'A86, ni après la première couronne, ni aux limites de l'agglomération, ni même à celles de l'ère urbaine: elle est multiforme et ses contours varient dans le temps, l'espace et selon les sujets. L'enjeu est ainsi moins de modifier les contours institutionnels que de faire en sorte que les nouvelles problématiques territoriales émergent rapidement dans les préoccupations des acteurs et institutions établis. En particulier, dans un espace traversé de réseaux aidant, les frontières peuvent être aujourd'hui pensées non comme des limites, des barrières, mais plutôt comme des membranes, des ponts qui relient plus qu'ils ne séparent.

De ce point de vue, la complexité institutionnelle est à nouveau loin d'être un problème en soi. Le territoire accumule les sous-systèmes, les codes et les connexions. Les processus d'interférence y trouvent un terreau fertile. Conférences métropolitaines ou Sdrif, le dialogue et le partage de vues est ainsi au coeur des dynamiques de recomposition.

La métropole parisienne est aujourd'hui un formidable laboratoire : mode d'organisation spatial, dynamique économique, schémas de gouvernance et façon de les réformer, la plupart des cadres structurants une métropole sont aujourd'hui en train de changer sensiblement en même temps. Une

³⁷ Paul Chemetov et F Gilli, 2006, *Une région de projets : l'avenir de Paris*, Documentation française, 80p.

³⁸ Frédéric Gilli, « Le Bassin parisien. Une région métropolitaine », *Cybergeographie*, Espace, Société, Territoire, article 305, mis en ligne le 15 avril 2005, modifié le 22 juin 2007.

nouvelle métropole se prépare sans qu'il soit même possible de savoir si ce sera un chamboulement ou si, comme c'est tout à fait possible du fait des énormes inerties qui travaillent ces territoires, ce sera en définitive beaucoup de bruit pour rien.