



Echelles et gouvernance: les deux
problèmes du « Grand Paris » ...

*... ou « la juste place du local dans la construction d'une métropole
internationale »*

Frédéric Gilli

Chaire Ville, Sciences Po : frederic.gilli@sciences-po.fr

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Résumé :

Les « Assises de la Métropole » ont récemment offert une image assez rare: la réunion de la plupart des élus de la région, toutes collectivités et tous bords politiques confondus, ensemble pour décider d'une action commune. Le produit final est certes un objet ambigu, mais même si son seul mérite est d'installer la discussion sur la métropole dans un cadre officiel, cela vaut d'être noté. Les enjeux pointés en amont des discussions actuelles ont été, fort justement, très opérationnels. Insidieusement, le débat a glissé vers une approche essentiellement institutionnelle sur la nature et l'ampleur des pouvoirs à redéfinir et non sur les façons de mobiliser en pratique des investissements et des acteurs. La gouvernance n'est plus envisagée comme un moyen de répondre aux problèmes opérationnels, mais comme un problème en soi qu'il faudrait résoudre. Cet article vise, à partir des travaux et analyses existants sur la situation parisienne comme sur les métropoles françaises et internationales, à expliciter les enjeux et la portée des débats en cours et à nourrir une discussion pragmatique et non institutionnelle sur la gouvernance francilienne. L'objet n'est donc pas de proposer un schéma alternatif aux multiples options actuellement débattues mais de rappeler quelques éléments structurels qui encadrent le débat.

Pour citer ce document :

Gilli, Frédéric, (2009). "Echelles et gouvernance: les deux problèmes du « Grand Paris » ou « la juste place du local dans la construction d'une métropole internationale », *Cahiers de recherche du Programme Villes & territoires*, 2009/3, Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Abstract:

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Gilli, Frédéric, (2009). "Echelles et gouvernance: les deux problèmes du « Grand Paris » ou « la juste place du local dans la construction d'une métropole internationale », *Cahiers de recherche du Programme Villes & territoires*, 2009/3, Paris, Sciences Po.

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Sciences Po – Programme Villes et Territoires
27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris Cedex 07
Tel. : 01 45 49 50 50 / Fax. : 01 42 22 31 26 / mail : wppoleville@gmail.com

<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Les « Assises de la Métropole » ont récemment offert une image assez rare: la réunion de la plupart des élus de la région, toutes collectivités et tous bords politiques confondus, ensemble pour décider d'une action commune. Le produit final est certes un objet ambigu, mais même si son seul mérite est d'installer la discussion sur la métropole dans un cadre officiel, cela vaut d'être noté. Après tout, de 1920 à 1940, le débat sur la gouvernance de Paris a déjà animé de brillants esprits et mobilisé les énergies de nombreux élus pour ne trouver en définitive aucun débouché¹. Il s'agissait alors d'étendre Paris pour répondre à la croissance de l'agglomération. Aujourd'hui, nous devons répondre aux enjeux nés de la transformation de cette grande agglomération en une métropole multipolaire où les acteurs stratégiques se sont multipliés et diversifiés. Cette réorganisation n'impose pas nécessairement une solution révolutionnaire. En revanche les nouveaux enjeux politiques et pratiques qu'elle soulève doivent être considérés avec attention: ils conditionnent la capacité de la région parisienne à rester maîtresse de son avenir.

Les enjeux pointés en amont des discussions actuelles ont été, fort justement, très opérationnels. Les interrogations portaient sur la capacité collective des acteurs franciliens à traduire en actes des diagnostics globalement partagés², notamment en matière de logements, de transports ou d'universités. La question des capacités d'action et de la gouvernance locale a remplacé alors la discussion sur les moyens: le défaut d'investissement soulignant les limites des équilibres actuels entre pouvoirs, se doter des structures et institutions renouvelées répondrait mécaniquement au problème. Insidieusement, le débat a glissé vers une approche essentiellement institutionnelle sur la nature et l'ampleur des pouvoirs à redéfinir et non sur les façons de mobiliser en pratique des investissements et des acteurs. La gouvernance n'est plus envisagée comme un moyen de répondre aux problèmes opérationnels, mais comme un problème en soi qu'il faudrait résoudre, au même titre que l'encombrement des RER... repoussant du même coup à 'après' la discussion sur les autres réalisations.

Cet article vise, à partir des travaux et analyses existants sur la situation parisienne comme sur les métropoles françaises et internationales, à expliciter les enjeux et la portée des débats en cours et à nourrir une discussion pragmatique et non institutionnelle sur la gouvernance francilienne. L'objet n'est donc pas de proposer un schéma alternatif aux multiples options actuellement débattues³ mais de rappeler quelques éléments structurels qui encadrent le débat. Quelle que soit l'organisation politique retenue, il faudra compter avec des données structurelles liées au statut de Paris, à sa taille, à sa géographie économique et sociale de même qu'avec les logiques actuelles de fonctionnement des métropoles et des systèmes de

1 E. Bellanger, 'Le Grand Paris, sa banlieue rouge et ses solidarités intercommunales: les leçons de l'histoire', communication aux journées d'étude de l'Association Française de Sciences Politiques, 6 mars 2008.

2 Même si des débats continuent fort heureusement, comme en témoignent les échanges entre Laurent Davezies et Jean-Louis Missika d'une part, Ariane Azéma et Denis Tersen d'autre part sur <http://www.laviedesidees.fr> en mars 2008.

3 Au début de l'année, le *Nouvel Observateur* a publié un panorama des différentes options à l'étude (http://parisobs.nouvelobs.com/hebdo/parution/p363_2256/dossier/a365745-un_dessein_cinq_sc%C3%A9narios.html). Les contours et positions de chacun ont évolué depuis.

gouvernance. Ces considérations ne sauraient définir une organisation politique optimale de la région, mais on ne pourra répondre aux enjeux qui fondent le débat actuel sans les prendre en compte.

Levons d'entrée tout suspens sur les attendus de cet article. Un constat tout d'abord: une région métropolitaine est un ensemble extrêmement complexe de relations déséquilibrées. Aucune baguette magique ni réforme administrative ne saurait seule le transformer du jour au lendemain en système de gouvernance harmonieux. Cette évidence mérite d'être rappelée, même et surtout en France, pays rompu à régler les problèmes en édictant des Lois. Cette réserve ne signifie pas pour autant que Paris soit ingouvernable. Simplement, il s'agit de systèmes complexes car les acteurs politiques, économiques ou sociaux y sont nombreux, puissants, et que les logiques qui les légitiment sont très variées. Rien n'interdit donc de réformer les institutions locales mais l'essentiel est de prendre la mesure des nouvelles logiques et enjeux nés des transformations de la métropole.

Deux échelles s'imposent alors, au vu des nombreux travaux universitaires et des analyses préparatoires au Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (le document de référence de la planification régionale 2008-2025, actuellement en cours de validation): l'échelle métropolitaine et l'échelle locale. Elles transforment le système d'interactions existant entre les acteurs historiques et leur posent des problèmes opérationnels et stratégiques de natures différentes, souvent en conflits l'un avec l'autre.

A l'échelle métropolitaine l'équilibre actuel des pouvoirs débouche à la fois sur un problème opérationnel, lié à la difficulté pratique d'engager les investissements, et sur un déficit de vision permettant de les mettre en perspective.

A l'échelle locale, les communes ne possèdent pas les ressources suffisantes pour élaborer de véritables projets urbains de proximité qui trouvent leur place et leur légitimité au sein de l'espace métropolitain.

La suite de cet article a donc pour but de revenir sur le contexte local et international dans lequel le débat parisien se pose. Il s'agira ensuite de tirer au clair les questions pratiques et symboliques en jeu, avant de mettre à jour les éléments de blocage que toute réforme de gouvernance devra résoudre pour espérer un effet sur la dynamique métropolitaine à moyen terme.

1. Paris: ville, capitale et métropole internationale

C'est avéré depuis l'automne 2005, le feu couve dans les quartiers populaires de Paris, qu'il s'agisse de Clichy-Montfermeil, de Grigny ou de Sevran. Par ailleurs, si la productivité de la région capitale bat des records, le taux de chômage francilien reste préoccupant et la grande majorité des sans-domicile en France

vivent dans la région parisienne... Cette situation économique et sociale suscite des inquiétudes quant à la capacité de la métropole à la fois à endurer longtemps ce niveau de tensions sociales et à maintenir son statut de métropole mondiale de premier rang.

Ces éléments de contexte sont fondamentaux pour appréhender le débat actuel. La nature des discussions, comme le sentiment d'urgence qui y préside, renvoient à la fois à la situation locale de la région parisienne, aux modalités d'inscription de la capitale dans le cadre national et aux mutations engagées par les autres grandes métropoles internationales.

1.1. Logement, transports, universités: des défis opérationnels

La « fin » de Paris a été plusieurs fois annoncée⁴, elle refléurit aujourd'hui au travers de vives controverses sur la muséification de Paris intra-muros ou sur la vigueur de l'économie francilienne. Les diagnostics sur lesquels portent ces débats rencontrent les préoccupations des acteurs locaux et les termes en sont admis par tous : difficultés de logement, de transport, hausse du coût de la vie et du chômage... Tous ne relèvent pas des seules prérogatives des acteurs locaux (de la commune à la région), mais tous concernent les franciliens.

Logement, transport, péréquation financière et investissement dans la croissance économique (universités, appuis au marché du travail, etc.) ressortent systématiquement de tous les documents produits dernièrement par les instances régionales (politiques, consulaires, publiques, etc.) comme des besoins prioritaires pour la métropole. Ces sujets ont déjà fait l'objet de très nombreux travaux⁵ et mériteraient à eux seuls plusieurs articles⁶. Rappelons seulement la nécessité d'augmenter l'offre de logements (par construction de nouveaux logements et en améliorant la rotation dans le parc existant) en particulier à

4 M. Hajdenberg, 'Paris c'est fini?', Mediapart, 20 juin 2008.

5 J-C. Driant, M-P Lefevre, J-P. Orfeuil, 2003, Les apports de la recherche urbaine. SDRIF. Les échelles de la ville : mobilité, mixité et choix résidentiels, IAURIF/L'œil offre une synthèse de ces travaux.

6 L'Ile-de-France connaît aujourd'hui une situation de thrombose sur son marché du logement : le déficit accumulé était déjà évalué à plus de 100 000 logements en 2005 dans le rapport Pommelet, et les rythmes de construction ont depuis été systématiquement inférieurs de moitié aux besoins d'offre nouvelle: 40 000 entre juin 2007 et mai 2008, après seulement 36 000 l'année précédente (soit dans les deux cas 13 000 logements de moins que la région Rhône-Alpes et à peine 8 000 de plus que la Bretagne ou l'Aquitaine pourtant toutes largement plus petites que la région parisienne), alors que les objectifs annuels de production s'élève à 60 000 logements. Le CESR a rendu en 2005 un rapport accablant pointant l'absence de parcours résidentiels des ménages comme l'un des signes du blocage du marché du logement : les personnes installées ne peuvent plus adapter leur logement à leurs nouveaux besoins (agrandissement, changement de lieu de travail, etc.) et les nouveaux entrants (étudiants, jeunes travailleurs, provinciaux ou étrangers) ne trouvent plus de place dans la métropole.

La seconde question posée comme centrale, celle des transports, laisse également perplexe. 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'interconnexion 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.

proximité des zones proches des réseaux de transport. Améliorer ce même réseau de transport est également une priorité : les statistiques internationales⁷ pointent qu'il est l'un des plus déséquilibrés entre l'hyper-centre (l'un des mieux couverts des villes étudiées) et la périphérie (l'une des moins bien desservie du panel). Enfin, financer l'organisation du système universitaire est de la plus haute importance car c'est sur sa capacité d'invention que l'industrielle région parisienne a historiquement construit son destin.

Pour répondre à ces enjeux, la région est en passe de se doter en septembre d'un Schéma Directeur, validé par la commission d'enquête mais qui suscite des débats politiques et techniques sur les priorités affichées et sur les choix qui les sous-tendent. Dans la situation actuelle et pour ses domaines de compétence (les Universités sont du ressort de l'Etat), le Schéma Directeur requiert la construction de 60.000 logements par ans et a inscrit de nombreuses lignes de métro et de RER supplémentaires. Des incertitudes demeurent toutefois sur la capacité de la Région à respecter ces deux engagements: pour des raisons politiques sur la question des logements (la construction dépend du bon-vouloir des communes), pour des raisons financières sur la question des transports (le plan a été chiffré à 27 milliards d'euros par le GART⁸). A cela s'ajoutent les interrogations liées aux réserves de l'Etat et des acteurs économiques au motif que le Schéma prendrait insuffisamment en compte les impératifs économiques de croissance dans un texte structuré par les préoccupations de durabilité sociale et écologique.

Si ces questions se posent à toutes les grandes métropoles mondiales, il reste très délicat de les comparer et plus encore d'importer des diagnostics et des solutions: est-il plus pertinent de comparer les problèmes et les institutions de Paris et Londres que ceux de Paris et Nantes? Paris et Londres sont toutes deux confrontées aux défis des mastodontes urbains, mais les capitales sont dans des contextes politiques, économiques et sociaux très différents⁹. Prendre la mesure de la situation parisienne impose donc de l'analyser à la fois par rapport au contexte français et par rapport aux grandes métropoles mondiales.

1.2. La capitale, une métropole française

La capitale baigne évidemment dans le contexte économique et social français. La situation parisienne diffère toutefois assez mécaniquement de celle des autres agglomérations françaises: Paris est

7 EMTA Barometer, décembre 2004.

8

cf. http://www.lemoniteur.fr/btp/transports_infrastructures/grenelle_environment_investissement_transports_publics.htm

9 Le taux d'activité ou d'emplois de Paris, Lyon ou Lille sont systématiquement plus bas que ceux de Londres, Birmingham, Leeds ou Manchester (cf. OCDE, Competitive cities in a global economy, 2006)

au moins six à dix fois plus grande que Lille, Lyon ou Toulouse et les échelles comme les moyens à mobiliser diffèrent en proportion. Pourtant, Paris partage avec ces grandes villes de Province un même cadre institutionnel.

Il existe dans toute ville des interdépendances systémiques fortes liées à l'organisation même des concentrations humaines : une grande entreprise internationale ou un tramway, par exemple, peuvent difficilement s'implanter quelque part dans une agglomération sans que l'ensemble des acteurs soient, au moins, au courant et généralement affectés par les conséquences économiques ou politiques de ces décisions (emplois, accessibilité, valorisation foncière, etc.). Ce qui distingue un ensemble de la taille de la région parisienne d'une grande ville est que ces événements, pour structurants qu'ils soient à l'échelle d'un vaste territoire, n'ont pas tous des échos à l'échelle métropolitaine.

Si beaucoup a été écrit sur le Tramway du boulevard des Maréchaux (le T3), ce fut souvent pour en souligner le caractère utile mais local¹⁰. Pour la même raison, nombre d'acteurs régionaux ignorent le parcours voire l'existence même du T4, inauguré depuis entre Bondy et Aulnay: cette infrastructure est structurante à l'échelle locale mais reste avant tout un équipement de proximité à l'échelle de la métropole francilienne. De même, des grands groupes implantent régulièrement leur siège européen ou une partie de leur R&D autour de Paris, des universités étrangères ouvrent des antennes locales, sans que cela fasse la Une de la presse régionale, ne soit noté par les sphères économiques et sociales (en dehors de celles directement concernées), ni ne transforme radicalement la structure des valeurs foncières de la métropole... Bref : les interdépendances sont plus difficilement perçues par les acteurs, qu'ils soient politiques, institutionnels, chercheurs, dirigeants d'entreprises, etc.

Cette situation exacerbe les conflits d'usage nés de la confrontation des échelles. Que l'échelle de fabrication de l'urbain de proximité soit inférieure à celle du fonctionnement métropolitain ajoute une strate de problèmes à ceux que rencontrent la plupart des villes de Province où la Communauté Urbaine a été conçue pour gérer les problèmes à l'échelle de la métropole: non seulement le projet urbain se heurte aux résistances des quartiers qu'il affecte mais il se trouve également en butte à une autre légitimité d'intervention territoriale répondant aux enjeux métropolitains qui sont eux d'ampleur régionale: construire un transport lourd structurant toute la métropole suppose de mettre d'accord la communauté urbaine et une quinzaine de communes pour faire un métro dans le cas de Lille ou Lyon; dans le cas parisien construire l'équivalent, soit une ligne du RER, mobilise directement l'Etat (le statut de capitale impose a minima des contraintes relevant de la Défense Nationale), la région, quelques départements, des dizaines de bassins de vie et une centaine de communes...

Plus grande, Paris pose ainsi des problèmes différents de ceux soulevés par les autres agglomérations. Et si la question de la gouvernance de la métropole parisienne se pose si ardemment,

10 Guy Burgel, 'Le tramway parisien, un jouet ?', Le Monde, 22 Décembre 2006

c'est que le droit commun semble toucher ses limites dans le cas de la région capitale. Pensées et écrites pour s'adapter aux différents cas rencontrés en Province (comme en témoigne la distinction entre les communautés de communes, pour les bourgs locaux, les communautés d'agglomération, pour les villes de 50 à 500 000 habitants, et les communautés urbaines, au delà) les différentes lois sur la ville se heurtent à la complexité particulière d'une métropole qui pourrait contenir six fois les métropoles de Lille, Lyon ou Marseille... et compte aujourd'hui 105 intercommunalités différentes. Aujourd'hui, la région qui édicte le schéma métropolitain possède des contours qui cadrent sensiblement avec ceux d'une communauté urbaine parisienne imaginée (car elle mêle cœur d'agglomération et espaces périurbains), mais elle n'a pas sur les communes le pouvoir que les communautés urbaines ont sur leurs champs de compétences. Elle se trouve désarmée sur la plupart des sujets qu'elle est sensée orienter ou piloter. Dans le cas d'une Communauté Urbaine, les pouvoirs sont transférés de la commune et la communauté exerce ses prérogatives de plein droit. La région est confrontée au recoupement des compétences et au principe constitutionnel de non-hiérarchisation des collectivités locales. Le cas le plus emblématique concerne le logement : le SDRIF en fait son premier objectif et un enjeu métropolitain majeur, mais ne contraint les Plans Locaux d'Urbanisme que de manière très indirecte.

Le phénomène renvoie, de manière générale au problème de l'imbrication toute particulière des différentes collectivités et de leurs compétences en Ile-de-France. L'acte II de la décentralisation partiellement avorté a des conséquences dramatiques sur le cadre de travail des acteurs locaux franciliens ainsi que le constatent P LeGalès et P Estèbe¹¹. D'une part il 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 les occasions de conflits et de blocage alors que les sujets locaux et métropolitains se rencontrent très souvent (il suffit pour cela de toucher à un axe routier secondaire). D'autre part il fractionne certaines compétences en confiant des responsabilités métropolitaines à des niveaux qui, dans le cas francilien, sont de fait infra-métropolitains. Appliquer la loi sur le Droit Au Logement Opposable dans un cadre départemental conduit ainsi, dans le cas parisien (qui représente près de 70% des cas au niveau national), à éclater la gestion des logements d'urgence en huit secteurs urbains distincts et à renoncer de fait à toute politique métropolitaine du logement ou du foncier.

A cela s'ajoutent les problèmes nés de la non-reconnaissance par le législateur de la spécificité francilienne. Cela conduit à une situation telle que des lois faites pour répondre aux problèmes parisiens doivent s'appliquer à tout le territoire. Adoucies ou amendées de ce fait, elles n'en perturbent pas moins les mécanismes locaux en Province (en témoignent les incohérences nées de la loi Robien en matière de construction neuve) sans pour autant atteindre leurs objectifs en Ile-de-France du fait de leur atténuation (ni l'APL, ni les lois Robien, ni l'ANRU, ni la loi DALO, etc. ne sont encore parvenues à pallier les difficultés chroniques que connaissent les logements étudiants, les logements pour les travailleurs ou ceux pour les familles nombreuses...).

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

1.3. Des quartiers à la ville globale: chances et contraintes d'une métropole mondiale

Pour autant, qu'il s'agisse de logements, de transports ou d'intégration urbaine, les difficultés rencontrées par la région parisienne ne lui sont pas propres et se retrouvent dans toutes les grandes métropoles internationales. A la fois renforcés et fragilisés par la mondialisation qui accentue les tensions internes, ces territoires ont au moins deux éléments en commun. D'une part ils sont le point de frottement le plus fort entre les logiques transnationales et les sociétés locales ou nationales. D'autre part ce sont des concentrations humaines tellement vastes que les logiques urbaines y deviennent extrêmement complexes et génèrent des problématiques originales.

Les grandes métropoles mondiales ont des difficultés à offrir un cadre de vie confortable. Même si Paris est une des métropoles mondiales qui tire le mieux son épingle du jeu, le différentiel de bien-être ressenti localement pourrait à court terme priver la capitale de ses professions intermédiaires et employés, partie peu visible mais essentielle de sa main d'œuvre. Le bien vivre ou la cohésion territoriale, qui constituent des objectifs politiques légitimes en tant que tels, sont aussi une des conditions de la compétitivité francilienne, comme pour Londres, New-York ou Tokyo. Cet argument vaut vis-à-vis des autres grandes métropoles, mais aussi vis-à-vis des villes moyennes qui entourent chacune de ces villes mondiales.

Plus précisément, à l'instar de Tokyo, Paris reste une grande métropole au profil 'industriel'¹². Or ces grandes métropoles ne peuvent vivre en apesanteur, coupées de leur territoire : elles ont besoin de techniciens de laboratoires, de personnels administratifs. Elles nécessitent une main d'œuvre qui, sans être à la pointe de la recherche ou des marchés mondiaux, n'en demeure pas moins qualifiée et indispensable à la chaîne d'expérimentation et d'innovation qui conduisent d'une idée à un produit. L'Ile-de-France ne peut donc pas courir le risque d'un blocage de son marché immobilier et d'une dualisation sociale¹³. D'une part ce serait risquer une exacerbation des tensions sociales, dont les émeutes de 2005 ont montré les effets ravageurs à la fois en interne et sur l'image projetée par la ville à l'étranger. D'autre part cela atteindrait son socle économique même en accentuant le départ des classes moyennes vers les villes moyennes et les

¹² A l'image des grands groupes internationaux qui y ont leur siège (groupes spécialisés dans l'énergie, les nouvelles technologies, les infrastructures de services, les loisirs, etc.) la métropole parisienne gage sa croissance et ses succès économiques et financiers sur ses capacités d'innovation (cf. ADIT, 2007, *Le management stratégique des grandes métropoles des pays avancés*). Ce sont elles qui rendent la place de Paris incontournable pour toute entreprise de service (conseil, audit, etc.) ou toute société de gestion (Banques d'investissement, etc.) qui ne voudrait pas se couper de l'un des premiers réservoirs d'idées et de projets économiques dans le monde.

¹³ Risque dénoncé entre autres par S. Sassen et la plupart des contributeurs aux travaux sur la 'ville globale' pour lesquels les marchés immobiliers sont condamnés à atteindre des sommets dans les villes globales, repoussant les classes moyennes aux confins de la métropole et ne laissant la place qu'aux plus riches et aux exclus.

grandes agglomérations françaises et européennes. Les activités pourraient alors soit rester dans la région parisienne en s'intensifiant davantage (la hausse de la productivité y est permanente et plus forte que dans les autres régions françaises), soit partir en Province (mais la taille locale des marchés du travail constitue vite un problème pour les couples bi-actifs très qualifiés et ne travaillant pas dans les mêmes secteurs¹⁴) ou enfin quitter le pays pour aller dans les capitales étrangères.

Cet enjeu de qualité de vie généralisé non seulement aux quartiers 'internationalisés', mais surtout à tous les territoires de la métropole est indéniablement un défi pour les grandes métropoles. Les clivages économiques et sociaux qui sont actuellement lisibles jusqu'à l'échelle départementale dans la région parisienne posent de vraies questions de soutenabilité sociale comme politique des mécanismes de redistribution en Ile de France. Des travaux notables¹⁵ ont montré que la région parisienne restait une métropole avant tout socialement mélangée. Il est toutefois fondamental de prendre en compte ces tensions lorsque l'on réfléchit à la soutenabilité 'sociale' d'un système métropolitain. A court terme, un système de péréquation est absolument fondamental à l'échelle de la métropole. De nombreux quartiers ont des besoins urgents d'investissements. Mais il est impératif de se saisir de cette occasion pour créer des dynamiques locales. L'objectif à moyen terme doit être de réduire voire rendre caducs le besoin de ces transferts de richesse, non de rendre plus efficace le système de transferts. Les tendances séparatistes agitent aujourd'hui nombre de grandes régions urbaines en Europe, qu'il s'agissent de petits pays (la Belgique et la question flamande) ou de métropoles (Milan et la partition en trois de l'ancienne région Lombarde). Les récentes déclarations de P Devedjan¹⁶ témoignent du fait que les rhétoriques localistes développées ailleurs trouvent des résonances dans le débat sur la gouvernance francilienne.

Une autre spécificité des 'grandes métropoles' en relation directe avec leur taille est le grand nombre d'acteurs institutionnels, politiques, économiques, etc., qui interviennent dans la vie de la métropole et la très grande variété de leurs échelles d'intervention. De ce point de vue, l'Ile-de-France ne présente pas un déficit particulier comparée aux autres très grandes métropoles¹⁷. Aucun acteur ne saurait imposer ou revendiquer un leadership unique dans la métropole, même si l'absence totale de leadership menace les métropoles d'atonie¹⁸.

¹⁴ On touche ici du doigt l'une des raisons pour lesquelles Paris, ville capitale dont le rayonnement est mondial, est un atout unique pour la France, seule ville française et l'une des rares deux ou trois villes européennes (selon que l'on compte Moscou ou Istanbul, en plus de Paris et Londres) pouvant jouer de ces effets de taille sur le marché du travail des personnes hyper-qualifiées ou sur les autres marchés de niche.

¹⁵ E. Prêteceille, 2006, 'La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité', *Sociétés contemporaines*, n°62, p. 69-93.

¹⁶ Cité dans *Le Monde*, 23 mai 2008, « Je suis prêt à créer une taxe professionnelle unique. Mais je ne suis pas d'accord pour payer pour la Seine-Saint-Denis par exemple. »

¹⁷ D. Béhar et P. Estebe, 2007, 'Faut-il un gouvernement à l'Ile-de-France?', *Pouvoirs Locaux*, n°73, p98-102.

¹⁸ B. Jouve et C. Lefèvre (éd), 2004, *Horizons Métropolitains*, Lausanne, Editions Presses Polytechniques et Universitaires romandes, Collection « Recherches Urbaines », 288p.

De même, il est impossible pour un projet urbain de changer à lui seul la dynamique métropolitaine. Des projets de l'ampleur des Halles et la relance de La Défense à Paris ou de Times Square et de Ground Zero à New-York transformeraient radicalement l'ensemble d'une métropole plus petite. Ils ne sauraient restructurer radicalement les équilibres métropolitains de Paris ou New-York alors même qu'ils touchent à des quartiers centraux emblématiques des deux métropoles.

Le panorama de cet entrelacs de jeux d'échelles complexes ne serait d'ailleurs pas complet sans ajouter que la plupart de ces métropoles sont aussi au cœur de vastes régions économiques. L'échelle et les problématiques de ces Mega-régions urbaines (le Bassin Parisien, le Grand Sud-Est anglais, la Province de Shanghai, etc.) dépassent à leur tour les problèmes de la seule métropole tout en les contraignant.

Région capitale d'un état jacobin, Paris peine à se constituer politiquement comme une métropole. Pourtant, certains des problèmes qu'elle rencontre, similaires à ceux d'autres grandes métropoles mondiales, suscitent des questions que la région parisienne est la seule à connaître en France. C'est dans ce contexte que Paris vit sa transformation actuelle de grande ville monocentrique en métropole multipolaire.

2. La région parisienne, territoire en mutation: enjeux pratiques et symboliques

Depuis la fin des années 1960, la région parisienne a connu une transformation radicale de son économie et sa géographie qui s'est traduite par une fragmentation des frontières internes de la métropole, une dilution de ses frontières externes le tout dans le cadre d'une désintermédiation croissante des modes de gouvernance. Ces évolutions réinterrogent les représentations que les acteurs ont du fonctionnement des espaces urbains et font bouger les cadres dans lesquels les équilibres locaux, régionaux et nationaux s'étaient historiquement construits.

2.1. Polarisation, mutualisation : une nouvelle géographie économique pour la région

Les transformations de l'économie et la géographie franciliennes au cours des dernières décennies ont modifié la structure même de la région. Le cœur historique reste central dans le fonctionnement de la métropole, mais il doit aujourd'hui se penser dans le cadre d'un espace multipolaire. Cela renouvelle forcément les problématiques et les leviers de l'action territoriale en accentuant les occasions de conflit d'usage à l'intérieur de la métropole, à la fois entre territoires et entre échelles

Comme dans toutes les grandes métropoles, la périurbanisation n'a pas été uniquement un phénomène résidentiel dans la région parisienne: de nombreux emplois ont également quitté Paris pour la Première Couronne (Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine) ou la Grande Couronne (Essonne, Yvelines, Val d'Oise, Seine-et-Marne mais aussi vers l'Oise et les départements entourant l'Ile-de-France). Ce redéploiement a nourri le développement de pôles en périphérie. Certains sont très grands et rendent visibles la multipolarisation de l'espace régional (Villes Nouvelles, Roissy, etc.), mais de nombreux autres sont plus discrets. Ces derniers sont les plus intéressants d'un point de vue analytique car ils montrent que le processus de multipolarisation à l'œuvre n'est pas uniquement la réplique des anciennes fonctions du Centre dans quelques lieux identifiables et circonscrits, mais une véritable mutation de l'organisation spatiale de la région. Dans les trente dernières années, la région a d'ailleurs connu une croissance en volume des emplois étalés presque équivalente à celle des emplois polarisés¹⁹.

Ces évolutions débouchent sur deux questions relatives à l'articulation des échelles urbaines entre elles: la polarisation en périphérie de pans entiers de l'activité francilienne porte en elle un risque de spécialisation locale trop importante et de zoning de l'espace urbain. En parallèle, les analyses montrent que si ces espaces restent économiquement diversifiés ils le doivent pour l'essentiel aux activités domestiques. Ainsi, les cartes des déplacements domicile-travail font ressortir une métropole à deux vitesses, l'une faite de bassins locaux et de déplacements de proximité, l'autre caractérisée par des employés qui couvrent des distances de plus en plus grandes à l'échelle métropolitaine, en particulier de banlieue à banlieue.

Aucun territoire n'est aujourd'hui autosuffisant et a fortiori dans une ville il ne peut y avoir toutes les fonctions partout. L'un des avantages de la métropole est justement de permettre un regroupement des fonctions similaires dans des endroits dédiés afin de compenser les coûts de néés de la congestion par une productivité accrue. Si la plupart de ces activités sont fondamentales pour le fonctionnement de la métropole et enrichissent les communes qui les accueillent, elles contribuent cependant à spécialiser de vastes bassins d'emplois. Il suffit de penser à Roissy ou à La Défense pour s'en convaincre. Des spécialisations locales répondant aux mêmes logiques sont repérables autour de la plupart des grands

¹⁹ F Gilli, 2006, 'La région parisienne entre 1975 et 1999 : une mutation géographique et économique', *Economie et Statistiques*, 387, pp3-32

pôles économiques de la région (Eurodisney, le plateau de Saclay ou l'autoroute A1 entre Garonor et Parisnord 2, pour citer d'autres exemples). La logique est la même, lorsqu'il s'agit de fonctions tout aussi fondamentales pour l'économie métropolitaine mais moins qualifiantes que les sièges sociaux ou la R&D. Les aéroports, les zones logistiques, les sites industriels à risque, etc., rapportent moins de taxes ou plus de nuisances et les territoires sont beaucoup plus rétifs à les accueillir alors qu'ils cristallisent des enjeux également stratégiques pour l'économie de toute la région. D'une part, les activités 'stars' de la région sont totalement dépendantes de l'ensemble du système métropolitain. D'autre part, la métropole parisienne peut difficilement renoncer à des secteurs fortement pourvoyeurs d'emplois. Par exemple, être un des lieux centraux du commerce et de la logistique mondiale permet aujourd'hui l'existence de plus de 430 000 emplois directs en 2004 dans la région, sans compter les milliers d'emplois induits par l'accessibilité accrue de la métropole; mais cela suppose que des communes acceptent de laisser s'étendre sur leur sol des zones logistiques avec toutes les servitudes que cela impose. C'est a fortiori le cas pour des infrastructures lourdes traversant des communes sans même les desservir.

Echos directs du souci de mixité fonctionnelle des espaces urbains, les conflits d'échelle pour la destination ou l'usage des sols interrogent à la fois la capacité des espaces de proximité à porter des projets urbains dans un cadre métropolitain et les moyens dont ils disposent pour cela. Ces questions ont une traduction pratique dans les modalités de péréquation financière entre collectivités locales. Elles soulèvent également des enjeux moins visibles, liés aux représentations de la métropole.

L'intégration et la redistribution fiscale méritent d'être abordées ensemble lorsque l'on réfléchit à un espace urbain intégré comme la région parisienne. Il s'agit des deux options possibles pour réduire les conséquences des inégalités nées de la polarisation des richesses : soit améliorer les canaux de redistribution (en nettoyant les différentes niches²⁰, en augmentant les ressources prélevées dans le cadre de la Dotation de Solidarité Urbaine ou du Fond de Solidarité Régional d'Ile-de-France), soit en améliorant l'intégration financière entre les communes à une échelle permettant une redistribution directe via les budgets mis en commun (pour les intercommunalités les plus avancées). Alors qu'en Ile-de-France les inégalités sont organisées à une échelle régionale, la question de la péréquation doit être résolue de manière opérationnelle à très court terme. Mais il est fondamental d'inscrire ces transferts dans une perspective non de solidarité et d'égalisation, mais de mutualisation et de rééquilibrage des dynamiques de croissance de la métropole à moyen terme.

L'objectif de mutualisation rejoint alors l'objectif de mixité sociale et fonctionnelle. Il existe des moyens légaux pour favoriser la mixité « par le bas » (dont la loi SRU) et il est essentiel de les mettre pleinement en œuvre. Mais à l'échelle métropolitaine ils est également vital d'agir par l'incitation en

²⁰ Notons que, dans le cas Francilien comme partout en France, il y a à la base un double problème de définition des bases locales et de répartition des compétences fiscales entre les différents niveaux territoriaux (voir les récents rapports remis respectivement par P Richard et Ph Valletoux). Si ce débat dépasse le cadre 'local', ses effets sont particulièrement criants en région parisienne.

favorisant la mixité « par le haut » afin d'attirer de nouveaux habitants dans des quartiers auparavant peu côtés via des investissements structurels. Il est pour cela fondamental que l'échelle de référence des projets urbains dépasse le seul quartier ou la commune pour s'inscrire dans des trames locales significatives à l'échelle de la métropole. A l'ère de la ville-mobile²¹, les projets urbains locaux doivent ainsi moins chercher leur sens (et leurs contours) en eux-mêmes que les trouver dans leur articulation aux autres espaces. Ces efforts supposent d'ailleurs, en parallèle, un travail sur les représentations car les images mentales imprègnent fortement les décisions des acteurs et investisseurs publics et privés.

2.2. Les nouveaux contours de la métropole

Dans une métropole multipolaire et multifonctionnelle, la lecture radioconcentrique opposant Centre et Périphérie (respectivement Première Couronne et Grande Couronne) est doublement pré-métropolitaine: elle se méprend sur le statut, la localisation et le fonctionnement des lieux centraux et elle empêche par la même occasion d'analyser correctement la mutation des frontières externes de la métropole. Or, les représentations mentales contraignent les espaces et les actions.

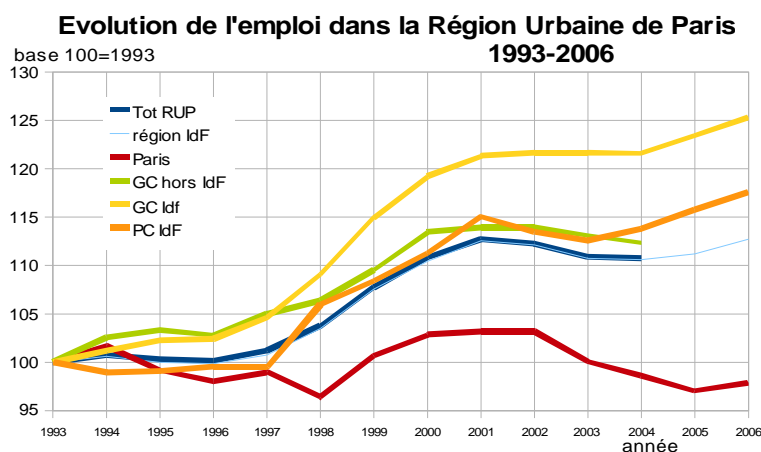
Ainsi que l'illustrent assez clairement les différentes planches cartographiques proposées dans l'ouvrage avec Paul Chemetov, il n'y a pas une zone dense mais des zones denses. Rechercher le contour d'un cœur unique et multifonctionnel consiste à s'inscrire dans une pensée pré-métropolitaine qui conduit à une double erreur d'analyse, sur le statut des espaces 'périphériques' qui ne sont plus d'abord, et sur la structure interne de la métropole par voie de conséquence.

Après deux décennies de forte croissance, les espaces aux frontières externes des agglomérations se recomposent et deviennent aujourd'hui de plus en plus des espaces spécifiques aux ressorts et logiques propres qui ne dépendent plus uniquement de leur relation au centre urbain de plus proche²². Cette évolution, assortie à la fois d'un renforcement des logiques d'interdépendances, de liens et d'échanges entre ces espaces et les centres des grandes villes voisines et d'un ancrage croissant des populations et des emplois dans ces territoires locaux, conduit plus qu'avant à dissoudre l'idée de frontière urbaine dans des limites floues. A plus d'un titre, la région est ainsi déjà trop petite pour appréhender seule l'ensemble de ses problèmes urbains (qui débordent jusqu'à Creil et Beauvais dans l'Oise, affectent Chartres et Dreux dans l'Eure-et-Loir et se font sentir jusqu'à Sens dans l'Yonne...). Elle l'est d'ailleurs a fortiori lorsqu'il est

²¹ P Estebe, 2008, *Gouverner la ville mobile, Intercommunalité et démocratie locale*, PUF.

²² M. Vanier, 2005, 'La relation ville / campagne excédée par la périurbanisation', *Cahiers Français*, n°328, pp.13-17

question de sa dynamique économique, impensable sans intégrer le Havre, Orléans ou Reims dans la discussion. L'interterritorialité, nécessaire pour appréhender correctement les problématiques des cœurs métropolitains contemporains est ainsi cruciale pour appréhender de manière pragmatique les franges métropolitaines.



En parallèle, la notion de cœur et de périphérie ont profondément évolué au sein de la métropole et ne sont plus radio-concentriques ni univoques. Roissy, Saclay, Cergy, Versailles, Eurodisney, Evry sont tous en dehors de la Première couronne de départements et sont les lieux de la croissance la plus forte de l'emploi (voir figure ci-dessus). Ainsi que nous l'avons montré avec Paul Chemetov, la question des contours est à la fois une chimère et une mauvaise façon d'aborder la métropole. Emplois, logements, lieux d'action culturelle, centres commerciaux, espaces récréationnels, centres de recherche ou nœuds de transport et zones logistiques,... toutes ces activités coexistent se cumulent, s'interpénètrent, mais il n'y a pas une unique zone dense qui les regrouperait toutes. De plus, leur localisation est en perpétuelle évolution. En chercher le contour n'a pas de sens et peut même s'avérer contre-productif si cela conduit à inscrire et figer la métropole. L'exemple du périphérique est là pour montrer l'impact et la rémanence des frontières mentales même quand elles n'ont plus de signification effective au vu des fonctionnements réellement observés à l'échelle métropolitaine.

La réflexion sur le cœur d'agglomération et sur les frontières entre ce cœur et les zones périphériques ne peut ainsi se contenter d'être ancrée dans des problématiques pratiques car elle est également affaire de symboles et de représentations. Il s'agit de se doter d'une nouvelle représentation de ce qu'est la métropole parisienne. Au delà de la Seine, la Tour Eiffel et le périphérique il est nécessaire d'inclure les nouveaux lieux centraux de la métropole dans la géographie quotidienne des habitants et des entreprises. Il est aussi crucial de travailler à ancrer dans les représentations les continuités de l'espace urbain et pas uniquement ses discontinuités et ses frontières. Le périphérique est aujourd'hui perçu comme une frontière mais, comme l'A86, c'est aussi un lieu de centralité extraordinaire à l'échelle de la métropole. Valoriser cela suppose toutefois que la Banlieue ne soit plus vue comme une Terra Incongnita uniforme...

Les plans du métro avec rues²³ sensées couvrir la zone centrale se limitent ainsi à la ville de Paris et les lignes 5, 7, 8,9 ou 13 se terminent dans des cartouches blancs, traduction imagée, forcément réductrice mais extrêmement parlante du no man's land qu'est la banlieue pour nombre de 'parisiens'. Tenir compte de ces contraintes symboliques structurantes à long terme suppose de ne pas recréer de nouveaux murs, virtuels ou réels, que ce soit à l'intérieur de l'Île-de-France²⁴ ou au delà.

La réflexion en cours sur la métropole doit donc être une occasion pour intégrer les questions de représentation et réfléchir à des modalités de coopérations qui ne soient pas excluantes a priori et éviter à cette occasion que s'impose une nouvelle lecture radioconcentrique, uniforme et figée dont on a déjà expérimenté les limites à l'heure de géographies floues. Ces exigences concernent autant l'aménagement pratique de l'espace métropolitain que les systèmes de gouvernance qui contribuent à le dessiner au quotidien.

2.3. Désintermédiation et nouveaux modes de gouvernance: un mille-feuille indigeste?

La complexité des métropoles rend nécessairement perplexe sur la possibilité de les gouverner. Cette ingouvernabilité n'est qu'apparente mais elle reflète à la fois la multiplicité des légitimités à l'œuvre et les incertitudes radicales qui pèsent sur les contextes urbains de demain, au croisement des mutations écologiques, technologiques ou humaines. Il ne s'agit donc plus de décliner une solution optimale à un problème circonscrit, mais de répondre et s'adapter à des ensembles mouvants de problèmes et d'acteurs.

Dans les grandes métropoles comme ailleurs, les conflits et les négociations sont permanents entre les différents acteurs qui vivent ou travaillent dans la ville. Lorsque leur quantité explose, les relations deviennent toutefois tellement nombreuses et intriquées que les relations asymétriques principal-agent qui s'y nouent produisent un tout inextricable. Impossible alors de trouver un système de gouvernement rationnel capable de piloter en direct une grande métropole. Pour autant, cela ne veut pas dire que les métropoles sont plus ingouvernables que les autres espaces. Cette transformation des modes de relation entre niveaux de pouvoirs marqué par l'affaiblissement des structures de gouvernement hiérarchiques ou verticales est repérée dans toutes les villes. Il s'agit d'une mutation des logiques de gouvernance plus que d'une disparition des capacités à gouverner: les leviers et les acteurs stratégiques sont différents, plus nombreux et plus changeants mais ils existent toujours.

²³ http://www.ratp.info/orienter/f_plan.php?nompdf=metro_geo&loc=secteur&fm=pdf

²⁴ Si les élus de petite couronne sont tous favorables à l'émergence d'une institution couvrant spécifiquement la 'zone dense' (selon un sondage de l'AMIF), les élus de grande couronne y sont en majorité opposés. Ils sont aux premières loges pour comprendre le problème de coupure que cela engendrerait entre cœur et couronne.

L'économie urbaine a de son côté montré la multiplicité des équilibres au sein des métropoles et la dynamique temporelle de leur constitution. Dans ce cadre, il n'y a plus de 'meilleure solution' et le problème n'est donc plus de trouver la solution rationnelle aux questions posées, mais de déterminer une solution possible et de parvenir à coordonner les acteurs. En l'absence avérée d'optimum 'rationnel', voire d'incertitude absolue sur les types de scénarii à envisager, il serait même potentiellement contre-productif de s'en remettre à un individu ou une instance de décision²⁵: l'accent doit être mis moins sur les structures de décision que sur les initiatives permettant de favoriser le débat, la remontée d'idée, le consensus.

A l'instar de la Démocratie, le dialogue et les lieux de débat doivent donc être considérés comme des biens publics. De ce point de vue le 'mille-feuille' institutionnel francilien est, par certains aspects, en avance sur son temps²⁶. Une lecture à la serpe des institutions locales visant à ne faire émerger qu'une tête n'améliorera donc pas mécaniquement la situation régionale.

A l'échelle métropolitaine, la question n'est ainsi pas véritablement celle de la capacité à incarner le pouvoir régional dans un décisionnaire identifié: le leadership est le produit de rapports de forces et de jeux d'acteurs évolutifs et il paraît important de ne pas céder au mythe de la voix unique et intemporelle: déjà, les interlocuteurs étrangers en visite dans une grande ville, que ce soit Paris, New-York, Tokyo, ou autre, ne rencontrent pas une seule personne et consultent de nombreux interlocuteurs politiques (locaux comme nationaux), économiques (chambres consulaires comme grandes entreprises), et d'autres types de grands acteurs. Ils ont déjà à se repérer partout dans des systèmes d'acteurs complexes où le pouvoir n'est jamais là où il prétend être. Les mêmes questions se posent au niveau local lorsque l'on considère l'articulation entre les habitants, les associations, les conseils de quartier, les élus municipaux et les intercommunalités il n'y a jamais une seule légitimité à l'œuvre.

S'il n'y a pas UNE façon de faire de la ville, il est en revanche important qu'il y ait un minimum de consensus sur la façon dont les investissements sont réalisés afin que les discussions se traduisent dans la sphère opérationnelle: ce n'est pas parce qu'il y a un décideur que les problèmes sont mieux résolus, mais l'absence d'organisation hiérarchique ne garantit pas pour autant que les grues se mettront en chantier. Un des principaux problèmes auxquels doivent s'affronter les métropoles est alors de partager un discours et une ambition. Cela concerne bien sûr les acteurs publics qui ne peuvent construire ensemble un espace politique métropolitain s'ils ne partagent pas les mêmes références et ne parlent pas avec les mêmes mots. Un des objectifs initiaux revendiqués par les élus à l'origine de la conférence métropolitaine autour de Paris était d'ailleurs de faire émerger un cadre de discussion commun. Cela concerne aussi l'ensemble des

²⁵ D. Kahneman et J. Renshon, 2007, 'Why Hawks Win', *Foreign Policy*

²⁶ W Knapp et P Schmitt, 2002, 'Re-structuring competitive metropolitan regions: on territory, institutions and governance. RheinRuhr compared with London, Paris and the Randstad Holland', *ERSA conference papers* 02, p437.

acteurs individuels et collectifs de la métropole. Se pose donc la question des relais d'opinions, de la structuration des débats et des conflits, bref de la démocratie à l'échelle métropolitaine. Une des réussites de Ken Livingstone, maire de Londres de 2000 à 2008 est d'ailleurs d'avoir réussi à faire exister un débat sur la métropole à l'échelle de la métropole²⁷. Le peu de moyens de l'autorité du Grand Londres lui interdisait d'être un acteur opérateur direct puissant en dépit de son mandat. En permettant l'émergence d'oppositions sur les questions métropolitaines et en les organisant pour faire de la métropole un enjeu de débat, il a pu cristalliser des énergies, mobiliser des investisseurs et mettre en mouvement bien plus de grues que par une implication financière directe.

Dépassant le cadre institutionnel, la question de la gouvernance métropolitaine doit donc intégrer la problématique des représentations des acteurs et du cadre de leurs actions, même si les schémas mentaux partagés sont lents et complexes à faire évoluer. L'exercice est ainsi différent de l'objectif opérationnel poursuivi au cours des phases de concertation et de conciliation préparatoires au SDRIF. L'élaboration du Schéma Régional a été un exercice exceptionnel de concertation et de débats sur la région dont on peut regretter qu'il ne se prolonge pas dans le cadre d'un dispositif de planification dynamique de la métropole. Mais même en dépassant son caractère momentané actuel, l'enjeu et la contrainte opérationnelle dans lesquels les débats s'inscrivent brident forcément l'expression de conflits plus larges sur la vision même de la métropole à construire. Si les dix équipes d'architectes-urbanistes-chercheurs ne sont pas au final contraintes à livrer des Schémas Directeurs alternatifs, leurs contributions à l'invention de futurs possibles pour la région parisienne pourrait ouvrir de tels débats. Nul besoin de plan de financement ou d'architecture de gouvernance pour redynamiser les rêves autour d'une métropole. Or ce sont bien ces envies qui sont les meilleurs moteurs de la construction.

3. Le local et le métropolitain: deux échelles à ménager

Renforcer l'efficacité opérationnelle des dispositifs techniques et améliorer le caractère démocratique des processus décisionnels ne sont pas forcément des objectifs nécessairement antinomiques. Cela suppose toutefois de discuter suffisamment en amont des échelles auxquelles s'organisent les différentes fonctions de la métropole afin d'intégrer dans le débat les questions qu'elles posent aux cadres décisionnels ayant cours. De ce point de vue, les enjeux sont doubles dans la région parisienne : (i) renforcer effectivement les pouvoirs locaux sans pour autant créer un collier de perles auto-centrées et perdre la trame métropole et (ii) renforcer le caractère opérationnel des différents outils métropolitains, sans pour autant faire de celle-ci un empilement de couches techniques.

²⁷ Même si l'on peut regarder avec circonspection les conditions réelles de ce débat et le fait qu'il soit en définitive resté largement coupé de la société locale comme le remarquent P Newman et A Thornley ('Londres, le maire et le partenariat dans une ville globale', in B Jouve et P Booth, *Démocraties métropolitaines*, p93-110).

3.1. La nécessaire structuration des territoires de proximité

Dépositaires de nombreux pouvoirs, les maires sont aujourd'hui de fait souvent dans l'incapacité d'agir. Le caractère structurant du contexte métropolitain dans l'organisation de chaque commune réduit de beaucoup la capacité des élus à peser significativement sur leur trame urbaine par leurs seules actions. Ils se trouvent de plus souvent dans une relation de dépendance technique et financière vis-à-vis des grands opérateurs de services urbains, publics comme privés. Faire émerger des territoires de proximité qui fassent sens à une échelle métropolitaine suppose de rendre des marges de manœuvre aux élus locaux.

Inscrire les territoires de proximité dans des logiques de développement à long terme, suppose une capacité à structurer des opérations locales qui pèsent à l'échelle de la métropole et non d'une seule commune. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Il y a de fait un déséquilibre entre les pouvoirs légalement conférés aux maires et leurs capacités réelles de les mettre en œuvre. C'est a fortiori le cas dans une perspective métropolitaine. Au final, il n'est pas clair si les élus locaux (maires ou présidents d'intercommunalités morcelées²⁸) ont trop, ou au contraire pas assez de pouvoir. Ils sont certes en responsabilité sur de nombreux sujets aujourd'hui en peine de réalisation dans la région (au premiers rangs desquels le logement), mais ils se trouvent démunis pour la définition des grandes orientations locales. S'ils conservent légalement le pouvoir sur le foncier de leur commune, ils sont partiellement dessaisis de leurs prérogatives d'aménagement urbain, à la fois lorsque l'on considère leur situation par rapport aux grands équilibres métropolitains (ils subissent leur territoire plus qu'ils ne peuvent peser sur lui autrement qu'à la marge) et par rapport aux services techniques et aux grands groupes (immobilier, transports, infrastructures, etc.) qui font la ville.

Inscrits dans une structure métropolitaine qui les englobe et dont les logiques les dépassent très largement (déséquilibres Est-Ouest, localisation des grandes infrastructures publiques, etc.) les territoires de proximité n'ont de véritable marge de manœuvre que sur la déclinaison locale des grands équilibres métropolitains. Actuellement, leur capacité à les influencer est très faible. Dans le cadre d'une métropole de la taille de Paris, une commune isolée ne peut pas avoir un effet autre que marginal sur l'armature

²⁸ C'est en effet vrai pour les communes mais aussi pour la plupart des 'petites intercommunalités', issues d'opportunités politiciennes ou fiscales plus que d'une réelle logique locale et non corrigées par les préfets en charge de leur agrément. Ce constat met ainsi moins en lumière les déficits du principe des intercommunalités en Ile-de-France que la façon dont les élus et l'Etat ont eu de laisser filer cet outil fondamental pour les politiques locales.

métropolitaine que ce soit la structure foncière et les réseaux d'infrastructures lourds. A l'image de la structure socio-économique de la métropole, dont la géographie est remarquablement stable dans le temps en dépit des grandes mutations industrielles que la région a traversé²⁹, il est difficile de faire évoluer les équilibres intra-urbains. Les investissements à mobiliser pour faire basculer les dynamiques territoriales ne peuvent porter sur de petits espaces infra-communaux ni sur de petits volumes financiers. L'un des problèmes des élus locaux, au delà du petit nombre d'hectares sur lesquels ils peuvent agir, est d'ailleurs leur faible envergure financière: hormis Paris, le budget d'investissement moyen des communes d'Ile-de-France était à peine de 3 200 000€ en 2002.

A cet ensemble de problèmes liés à difficulté de la plupart des élus locaux pour peser à l'échelle métropolitaine s'ajoutent les difficultés équivalentes qu'ils rencontrent dans leurs discussions avec les grands opérateurs techniques de la région. Les grands réseaux de transport, de télécommunication, les groupes immobiliers, sont le plus souvent dans une situation de force dans les relations avec les communes. Le faible poids politique et la difficulté à constituer localement des équipes techniques suffisamment larges et compétentes par rapport à celles des grands groupes laisse les élus de terrain démunis.

P. Estèbe et P. LeGalès³⁰ rappellent à juste titre « le poids des grandes organisations publiques » dans la structuration de l'espace public mais aussi des politiques sociales ou dans le développement économique. Il faudrait y ajouter aussi le rôle croissant des acteurs privés dans l'organisation voire les politiques de développement³¹.

Il est pourtant primordial de redonner à cette échelle de la proximité toute sa place dans la construction métropolitaine. Comme en témoigne le travail des maires au niveau des quartiers, dont ils permettent l'insertion dans la trame locale, les territoires de proximité sont des espaces privilégiés de l'expression de la démocratie. Cela suppose d'affronter à la fois la question de l'échelle d'intervention sur les espaces locaux et celle du morcellement des responsabilités et des territoires. Cela suppose aussi de réintégrer les modalités d'expression et de fonctionnement de la démocratie de proximité à la fois pour les problèmes locaux et pour la structuration des débats métropolitains. A l'heure actuelle, les acteurs des territoires de proximité manquent de relais pour faire porter leur voix à l'échelle de la métropole: les maires sont trop nombreux et trop peu parviennent à se faire entendre à l'échelle de la région tandis que les

²⁹ F Gilli, 2005, 'Les statistiques astigmatiques et la recomposition de la géographie francilienne', *Revue Européenne de Géographie*, 324.

³⁰ Op. cit.

³¹ E Decoester, A Matteaccioli, M Tabaries, 2004, 'Les étapes d'une dynamique de territorialisation; le pôle optique en Ile-de-France', *Géographie, économie, société*, p383-413.

départements sont trop éloignés des quartiers qu'ils ne connaissent le plus souvent que par l'entremise des maires...

Il ne s'agit donc pas de soutenir que les 'petits sujets' doivent revenir aux 'petits territoires'. Le constat s'impose aujourd'hui que ces petits territoires à la fois ne participent pas aux 'grands' sujets et ne sont pas armés pour s'emparer des 'petits' sujets. Il s'agit donc de repenser les espaces locaux pour que les 'petits' territoires puissent participer naturellement au débat métropolitain. Il serait également important que les 'petits' sujets qui engagent les espaces de proximité, ne soient plus considérés ni perçus comme tels. Dans une approche dynamique des villes, la manière dont un territoire suffisamment vaste parvient à se recomposer peut enclencher des basculements et des processus de développement à l'échelle métropolitaine, à l'image d'un stable de Kalder ou d'un traitement par l'acupuncture.

Le développement de lieux de centralité en périphérie est donc important pour redonner chacun des mille quartiers de la région parisienne une inscription dans une trame urbaine de proximité et une place dans la métropole. Pour autant, la question métropolitaine ne saurait se résumer à la question des territoires de proximité. Par définition, une métropole n'est pas et ne peut pas être la simple collection de centres juxtaposés en immense conurbation sans aucune intégration fonctionnelle de ses territoires.

3.2. Construire et partager une ambition métropolitaine

Systemes techniques complexes et multisectoriels, les métropoles posent des défis opérationnelles spécifiques qui concernent chacune des enjeux et des périmètre distincts. Il faut donc s'assurer que les investissements soient engagés. Ces décisions ne sauraient pourtant être prises sans une mise en cohérence des différents choix à l'échelle métropolitaine. Cela suppose à la fois une coordination entre les trames techniques et leur insertion dans un débat plus large sur les figures partagées de l'avenir de la métropole.

Il est essentiel que les choix techniques sectoriels soient faits et que des cadres opérationnels efficaces y pourvoient. Le cas du STIF (Syndicat des Transports d'Ile-de-France qui peine à engager des crédits d'investissements très importants³²) ou de l'EPFR (Etablissement Public Foncier Régional en butte

³² Les grandes métropoles voisines ont réalisé d'importants investissements dans leurs réseaux de transport, à commencer par Madrid et Londres. A supposer que les coûts de réalisation définitifs dépassent de 50% l'évaluation du GART (soit passent de 27 à 40 milliards d'euros), la mobilisation d'environ 0,4% du PIB régional

à la concurrence d'établissements départementaux et aux réticences de communes) témoignent aujourd'hui des difficultés à organiser et engager les syndicats ou structures opérationnelles dans de véritables opérations ambitieuses mobilisant des crédits massifs à horizon 30 ans. Pourtant ces investissements concernent des structures dont la durée de vie dépassent l'horizon des investissements et continuent d'exister au delà de l'amortissement usuel en comptabilité. Un logement est généralement amorti en trente ans mais survit à ses investisseurs par delà les réhabilitations. De même, si les rails et les rames ont changé, la métropole (ou du moins son hyper-centre) vit encore sur le système de transports métropolitain initié par Fulgence Bienvenue à la fin du XIXe siècle.

Mais pour que ces investissements soient réalisés, il faut d'une part que les occasions puissent réellement se présenter et d'autre part que leur rentabilité puisse bénéficier des effets de levier propres aux dynamiques urbaines. Ces décisions supposent donc une articulation des structures opérationnelles et décisionnelles dans laquelle les orientations politiques peuvent « rencontrer » les solutions techniques et financières. Les processus conduisant à ces engagements n'ont rien de mécanique et dépendent d'occasions³³ que le système de gouvernance local doit savoir susciter et non freiner. A nouveau, faire exister un vif débat sur la métropole et les conditions de son avenir peut créer un sentiment d'urgence ou un engouement plus efficaces que plusieurs réunions techniques entre structures concurrentes pour amorcer des investissements lourds.

Il est aussi fondamental que les différents types d'investissements (infrastructures, équipements publics, logement) soient un minimum coordonnés entre eux, d'où l'intérêt de schémas d'ensemble précis. Faute d'une identification nette des lieux de polarisation de la dynamique urbaine, au moins pour les acteurs devant réaliser les investissements, le risque est grand qu'aucun des projets n'affiche un retour sur investissement suffisant. Dans les espaces urbains, les effets de levier induits par les logiques de rente foncière font que l'on peut ne pas raisonner à enveloppe budgétaire constante. Judicieusement réalisés, les investissements permettent de modifier l'appréciation d'un lieu au sein de l'espace urbain (grand équipement, station de métro, etc.) valorisant ainsi localement la rente foncière. Si l'opérateur s'est doté d'outils fonciers à l'échelle de ses ambitions, il peut disposer de réserves sur lesquelles financer de nouvelles réalisations. Comme c'est le cas à Hong-Kong, un investissement dans des transports lourds peut ainsi se financer autant sinon plus par les retombées que l'infrastructure permet en activités et population (via le foncier) que par les usagers, les impôts ou des subventions publiques. Encore faut-il des structures porteuses (SEM ou autres) capables d'intégrer financièrement sinon d'un point de vue opérationnel les opérations de transport et d'immobilier à une très grande échelle.

par an sur vingt ans et de 0,27% par an du PIB régional si le financement court sur 30 ans (sans présager des modalités de réalisation de l'investissement, emprunt, impôt ou Partenariat Public-Privé).

³³ A. David, 2002, 'Décision, conception et recherche en sciences de gestion', *Revue Française de Gestion*, p173-185.

La multiplication et la fragmentation des contours opérationnels du fait de la très grande taille de la métropole soulève donc non pas un mais deux problèmes que le gouvernement francilien doit parvenir à régler : Il faut assurer à la fois une plus grande facilité à engager les grands choix d'investissements et une meilleure de cohérence entre les choix des différents opérateurs techniques (transport, logement, développement économique, etc.).

Surtout cet empilement de réalisations techniques spécifiques ne sauraient se faire sans une réflexion politique sur la métropole qu'elles produisent. Si le développement parisien butte aujourd'hui sur des contraintes très matérielles et pratiques, une ville ne se résume pas à la somme de choix techniques, fussent-elles des solutions brillantes à des problèmes pendants depuis des années.

Faire ville est doublement délicat dans un contexte où le rôle des planificateurs urbains a profondément évolué. Les méthodes ont d'abord profondément changé, comme l'a montré l'évocation des enjeux de gouvernance. Mais ce sont aussi les ambitions mêmes que les grands projets urbains revendiquent qui se sont transformées. Faire des villes ce n'est plus décider des lieux, de leurs formes, leurs usages et leurs destinations finaux. Il s'agit désormais de permettre leur émergence et leur appropriation car on ne sait jamais où ni quelles sont les villes des habitants³⁴. Imaginer non pas le futur mais les futurs possibles d'une métropole est d'ailleurs l'un des moyens par lesquels ces grands ensembles humains font parler d'eux à travers le monde. C'est aussi un moyen de véhiculer des images de ville parfois fantasmées mais qui nourriront l'imaginaire collectif sur une cité en lui offrant ainsi un moyen de se construire autour de ses nouveaux espaces imaginaires.

4. Pour une approche dynamique des villes

Métropole mondiale parmi les plus riches et les plus puissantes de la planète, capitale d'un Etat historiquement très centralisateur, Paris est aujourd'hui confrontée à la nécessité d'adapter son organisation socio-économique, ses logements, son système de transport à un ordre local et mondial en pleine transformation.

Si les difficultés rencontrées témoignent de problèmes institutionnels, une nouvelle articulation des gouvernements locaux ne saurait être LA solution. Non que les métropoles contemporaines ne soient plus gouvernables, mais les élus ne sont simplement pas les seuls impliqués dans les décisions engageant les espaces urbains. On ne touchera donc qu'une partie des paramètres en cherchant à répondre aux problèmes opérationnels de la métropole en se focalisant sur ses gouvernements.

³⁴ Voir B Latour, 'Paris, Ville invisible', <http://www.bruno-latour.fr/virtual/index.html>

De plus, une amélioration de la prise de décision ne saurait résulter d'une simplification des structures de gouvernement. L'existence d'espaces de discussion et d'élaboration des projets entre acteurs porteurs de légitimités différentes est aussi fondamentale que l'efficacité de la chaîne de commandement dans un monde urbain profondément divers où il n'existe jamais une unique solution aux problèmes. On ne sait d'ailleurs pas établir avec certitude de relation directe entre la forme du système de gouvernement métropolitain et l'efficacité des décisions effectivement prises localement.

Paris ne s'est pas simplement agrandie, la métropole a mué. Ses évolutions installent deux niveaux de construction des territoires, le local et le métropolitain, qui percutent les échelles historiquement constituées. On retrouve à ces deux échelles des problématiques fortement imbriquées et qui se font écho, ne serait-ce que par les multiples conflits d'usage qu'elles engendrent. Organiser leur rencontre en installant l'interterritorial est donc primordial. Mais il faut se garder de les fondre ou les confondre: la métropole ne saurait être un collier de collectivités locales ou un empilement de couches techniques. Ce serait d'abord nier l'existence et la multiplicité des dynamiques urbaines qui transforment perpétuellement les frontières internes des grandes métropoles. Ce serait aussi se priver des effets de levier phénoménaux que les logiques foncières permettent de mettre en mouvement.

La question opérationnelle demeure en effet suspendue au dessus de ces débats et il convient de ne pas la perdre de vue. Il ne s'agit donc pas de se demander quel système de gouvernance en soi répondrait au contexte local. L'objectif doit être de déceler les leviers qui permettront de relever les défis actuels de la région parisienne, c'est à dire: d'une part une meilleure mutualisation entre les territoires des richesses et du développement régional et d'autre part la mobilisation à court terme des investissements massifs nécessaires pour garder la main sur le développement économique et urbain. Une métropole produisant l'équivalent de 500Mds d'euros par an ne manque pas de richesses; elle ne doit pas manquer d'idées.