

Extrait de :



Géopolitique de l'agglomération parisienne : la révolution tranquille

Daniel BEHAR

Durant plus d'un siècle, l'agglomération parisienne a vécu sous un régime de gestion territoriale d'exception, dont on peut rappeler succinctement les termes : la Ville de Paris non seulement monopolise les attributs économiques ou symboliques de la centralité mais en plus pratique un « impérialisme fonctionnel » vis à vis de sa périphérie en rejetant vers cette dernière ce dont elle ne veut pas : logements sociaux, cimetières ou traitement des déchets.

Dans le même temps, la Ville de Paris manifeste la plus grande indifférence politique pour cette périphérie. Toute à sa volonté de promouvoir « Paris Capitale », elle ignore —et est ignorée— par les tentatives d'organisation de la banlieue, tant celles émanant de la périphérie elle-même (le département de la Seine durant l'entre deux guerres) que celles produites par la tutelle étatique durant les Trente Glorieuses (re-découpage départemental, villes nouvelles...).

Ce paradoxe —hégémonie fonctionnelle/indifférence politique— est constitutif de l'exception parisienne en regard du régime politique de la plupart des grandes métropoles françaises, qui elles, ont tenté, avec plus ou moins de bonheur, de gouverner leur périphérie. Or les deux termes de ce paradoxe sont aujourd'hui simultanément remis en cause.

La fin d'une exception ?

C'est sur le registre fonctionnel que la déstabilisation de ce modèle historique est sans doute la plus visible : Paris n'a plus le monopole des fonctions centrales. Depuis les années quatre vingt dix, insensiblement la structure « organique » de l'agglomération —le commandement au centre, l'exécution à la périphérie— s'estompe, au profit d'interdépendances plus « systémiques ».

On observe ainsi simultanément un triple mouvement de recomposition de la centralité parisienne : elle se déplace vers l'Ouest (les Hauts de Seine) et plus largement se dilate en une couronne périphérique de sièges sociaux, d'Issy les Moulineaux à Charenton le Pont en passant par la Plaine Saint Denis. Plus radicalement, les fonctions de centralité « éclatent » à l'échelle de l'agglomération au travers d'un processus de spécialisation qui voit la couronne développer la centralité d'« affaires » et Paris conserver les centralités économiques liées à la « tradition » et à la recherche/développement¹.

En regard de cette transformation fonctionnelle qui met à mal l'hégémonie parisienne, la donne politique et institutionnelle évolue tout aussi radicalement.

Premier fait remarquable qui acte de la fin de l'exception francilienne, le changement ne vient plus « d'en haut », d'une volonté de l'Etat, mais « d'en bas ». C'est ainsi qu'en dépit de la prudence gouvernementale, l'Ile de France —et singulièrement la première couronne— rattrape son retard quantitatif en matière d'intercommunalité. L'intercommunalité politique à fiscalité propre se banalise et couvrira dans un terme proche, l'essentiel de l'agglomération centrale.

Si certains voient dans ce succès une hérésie en regard de la volonté du législateur de faire coïncider intercommunalité et territoire pertinent, il faut alors admettre que cet échec concerne la plupart des grandes villes françaises. De ce point de vue encore,

¹ Cf. L. DAVEZIES (2003) *Un rôle métropolitain menacé ou renforcé, ? Le nouveau visage de l'économie parisienne*. Rapport à L'APUR et à la mairie de Paris. 'il- Université Paris 12. Créteil. Polyg 32 pages + annexes

l'agglomération parisienne rentre dans le rang, en ce que s'y déploient des intercommunalités de « ressemblance », organisant, comme dans les autres grandes aires urbaines françaises, une mosaïque de « blocs géopolitiques » aux profils socioéconomiques contrastés.

S'il est une singularité francilienne, elle a trait probablement à la rapidité de mise en place – par-dessus cette géographie des intercommunalités de ressemblance– d'espaces de projet, qui viennent de façon plus ou moins formalisée, organiser le paysage des complémentarités attendues. Ainsi « s'emboitent » la communauté d'agglomération du Val de Bièvre et la Vallée Scientifique et Technologique de la Bièvre, la Communauté d'Agglomération Nogent/Le Perreux et l'ACTEP², ou la Communauté d'Agglomération de Plaine Commune et la Plaine de France.

Enfin, dernière mutation, et non la moindre, Paris « rentre » dans le jeu. Certes, on fait là allusion à la volonté politique manifestée par la Ville de Paris de nouer des relations bilatérales contractuelles avec les communes et départements limitrophes. Cette offre –dès à présent largement concrétisée– change le « climat » politique. Mais il est un changement plus radical encore.

La position de la Ville de Paris au sein de son agglomération évolue, parce que sa fonction politique, au sein de son propre territoire se transforme. En se référant au mot d'ordre « Paris aux Parisiens », en affichant sa volonté de mettre en œuvre une gestion urbaine de proximité au travers des arrondissements et plus largement, la municipalité parisienne a révélé les multiples attentes du local.

Ce faisant, les responsabilités de l'appareil politico-technique de la Ville de Paris évoluent. Il ne s'agit plus –telle une administration préfectorale– de décliner les différents volets sectoriels d'une politique venue d'en haut. Il faut concilier un projet politique d'ensemble et les diverses attentes ou résistances émanant du local. Autrement dit, le rôle de la Ville de Paris consiste de plus en plus à fabriquer des compromis, des arbitrages entre logiques sectorielles, et entre territoires, à concilier impératifs de globalité et de proximité.

En ce sens, on peut en forçant le trait et en faisant fi du cadre juridique, rapprocher les responsabilités territoriales de la Ville de Paris de celles d'une intercommunalité de grande métropole régionale. La Ville de Paris joue en quelque sorte un rôle plus proche de celui du Grand Lyon que de celui de la Ville de Lyon.

² Association des Collectivités Territoriales à l'Est de Paris.

Quelle gouvernance pour l'agglomération centrale ?

Ce rapide survol tend à démontrer que le paysage francilien évolue rapidement. D'une part, entre polarisation et spécialisation, la recomposition des fonctions de centralité se joue à l'échelle de Paris et de la première couronne. D'autre part, sur ce même territoire (Paris et la première couronne), se combinent intercommunalités de ressemblance et espaces de projet traitant des enjeux de complémentarité territoriale, ce à la différence de la seconde couronne où se structurent de façon plus classique des intercommunalités de complémentarité, autour de « villes centres ».

Autrement dit, tant du point de vue des dynamiques socioéconomiques que de celui des transformations institutionnelles, la singularité de l'agglomération centrale s'affirme.

On comprend dès lors que la question de sa « gouvernance » apparaisse à nouveau sur l'agenda politique. Quelles sont alors les réponses possibles ?

Il en est une, certes évidente, mais qui tient à la fois du tabou et du mythe : la constitution d'une « communauté urbaine » à l'échelle de l'agglomération centrale. Présente dans tous les esprits, elle n'en constitue pas moins un tabou, à double titre : son poids serait tel que sa création mettrait en péril l'ensemble de l'empilement institutionnel territorial, et au premier chef, la Région Ile de France. Mais surtout, une telle hypothèse est rendue impossible par la persistance depuis un siècle du syndrome produit par les dernières annexions périphériques de la Ville de Paris. Le spectre du Grand Paris interdit d'imaginer, à un terme raisonnable, la création d'une communauté urbaine de l'agglomération centrale.

Le Grand Paris relève du tabou mais aussi du mythe. En effet, si on a décrit ici la consistance nouvelle de l'agglomération centrale, on ne peut conclure pour autant à sa pertinence absolue.

D'un côté, une bonne gouvernance territoriale exigerait pour garantir l'efficacité de l'action publique de se déployer à des échelles toujours plus larges et à tout le moins de prendre en compte les villes nouvelles, si ce n'est même les « villes à une heure de Paris » (Orléans, Amiens, Reims...) de plus en plus intégrées au système territorial parisien.

Simultanément, l'impératif de lisibilité politique de l'action publique, invite à considérer au sein de cette agglomération centrale, des espaces toujours plus limités, ce qu'expriment ces nouvelles intercommunalités, organisées sur la base des intérêts partagés des citoyens qu'elles représentent.

En cela, l'agglomération centrale est porteuse d'une pertinence relative qui ne peut garantir à elle seule efficacité et lisibilité de l'action publique territoriale. L'ériger en niveau institutionnel de « gouvernement » territorial n'aurait guère de sens.

En revanche, l'agglomération centrale paraît constituer un niveau pertinent de régulation au sein de la gouvernance francilienne. En effet, quel est actuellement le processus majeur de transformation des relations entre action publique et territoire ? L'épuisement des « monopoles territoriaux » (la commune, l'Etat-nation) exerçant l'ensemble des fonctions politiques sur un territoire donné et la répartition de ces fonctions entre de multiples instances.

C'est cette combinaison entre instances de gouvernement et de gouvernance que l'on observe entre l'Etat-nation, niveau de la représentation politique et l'Union Européenne, espace de régulation. L'affirmation de l'intercommunalité politique a enclenché un processus du même ordre au sein des grandes agglomérations françaises : on y distingue aujourd'hui, en substitution du seul niveau communal, la combinaison de trois instances : des intercommunalités limitées exerçant une fonction de représentation politique (porter des intérêts communs), des « conférences territoriales » (la Région Urbaine Marseille-Aix, la Conférence de l'Estuaire de la Loire, la Conférence des territoires partenaires à Lyon...), à une échelle large, assurant une fonction de régulation d'intérêts divergents et d'énonciation d'une stratégie partagée ; tout cela sans que disparaisse, bien au contraire, le niveau

communal, réévalué dans sa fonction politique de reformulation, au plus près des citoyens, d'un intérêt général local.

On fait ici l'hypothèse que cette recomposition, telle qu'elle s'exprime pour les aires urbaines de Nantes, Lille, Lyon, Marseille, Nice ou Toulouse est comparable au nouveau paysage politique qui émerge au sein de l'agglomération parisienne.

Le glissement de l'émiettement communal vers la fragmentation intercommunale –au sein de laquelle on inclut, de façon quelque peu abusive, Paris– suscite deux mouvements simultanés.

« Vers le bas », on observe le renforcement politique des instances de proximité, qu'il s'agisse des communes, ou à Paris des arrondissements, confrontées directement à la montée d'attentes sociales de plus en plus hétérogènes.

« Vers le haut », est à l'ordre du jour, la constitution, sous une forme ou sous une autre, d'une « conférence territoriale de l'agglomération centrale », instance de régulation entre les intercommunalités, et d'énonciation d'une stratégie partagée en réponse aux mutations profondes que connaît ce territoire.

En effet, si l'épuisement de l'hégémonie fonctionnelle de Paris rend possible un dialogue qui n'est plus celui d'un centre avec sa périphérie, cette mutation est profondément déstabilisatrice et exige de repenser le devenir de cette agglomération centrale. Dans un même mouvement, le cœur de cette agglomération, les arrondissements centraux de Paris s'inscrivent dans une dynamique qui conjugue accessibilité optimale et décline accentuée de l'emploi, au profit d'un développement « hédoniste », centré sur la création, les loisirs... tandis que la couronne entre Paris et les communes riveraines « tire parti » d'un développement massif de l'emploi tertiaire dans un contexte d'accessibilité médiocre et de cohabitation difficile avec la fonction résidentielle.

Faut-il prendre acte de ces dynamiques ? La diffusion et l'éclatement de la centralité parisienne doivent-ils engendrer de nouvelles formes de spécialisations territoriales ? Peut-on considérer ces tendances comme compatibles avec l'exigence de développement durable ?

Une telle mutation du modèle de développement parisien interpelle les politiques conduites par les uns et les autres au sein de cette agglomération et invite à un débat public quant aux bienfaits et aux risques qu'elle engendre pour la cohésion territoriale.

La création d'un tel espace de débat, à l'échelle de l'agglomération parisienne, viendra-t-elle ainsi compléter la « révolution tranquille » de la géopolitique francilienne ?