

Extrait de :



La métropole parisienne : à la recherche du pilote ?

Philippe ESTEBE, Patrick LE GALES

Qui gouverne l'agglomération parisienne ? Compte tenu sans doute de l'ampleur de la tâche et du poids de forces obscures, sur lesquelles la justice jette parfois une lumière crue, les travaux de recherche sont extraordinairement modestes.... Nous ne prétendons pas combler cette lacune mais simplement indiquer ce qui, à notre sens, peut constituer un ensemble de questions de recherche sur la métropole parisienne. Notre réflexion va s'appuyer sur les développements de la sociologie de l'action publique et de la gouvernance afin de reformuler la question de différentes façons : Qu'est ce qui est gouverné dans la métropole francilienne ? quelles sont les politiques menées ? Qui sont les acteurs ? Et au total, y a-t-il un pilote dans l'avion ?

Cette analyse devrait, par ailleurs, se situer dans une perspective comparative avec d'autres grandes agglomérations " globales ". S'agissant de Paris, notre hypothèse est que la région capitale, jadis hors du droit commun de la gestion locale se banalise un peu du côté de la gestion publique compte tenu de la lente émergence du Conseil régional... Mais que cela ne constitue qu'une partie de l'histoire.

1) Paris, ville d'Etat, ville gouvernée par l'Etat

Il était une fois la France gaullienne des années 1960 marchant vers le progrès sous la houlette éclairée de grands serviteurs de l'Etat. Parmi les grandes œuvres du régime figure en bonne place le chantier dirigé par Paul Delouvrier : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965. Les options d'organisation de l'espace retenues dans ce schéma et mises en œuvre par l'Etat laissent des traces durables et structurantes dans l'espace régional : les villes nouvelles, le développement du pôle de la Défense avec les sièges des grandes firmes " les champions nationaux ", les aéroports dont Roissy, le RER, les autoroutes, le boulevard périphérique, le renforcement de Paris. En creux, ces options déterminent l'espace régional par tout ce qui n'est pas organisé ou laissé de côté : la Seine St Denis et l'Est (une partie de la ceinture rouge), le développement de la réserve de cadres de l'Ouest parisien, les grands quartiers d'habitation à la périphérie sans les équipements des villes nouvelles : Mantes et Seine Aval, Meaux, Grigny par exemple. Les creux et les pleins du schéma sont en partie déterminés par les rapports de force entre les gaullistes et les municipalités communistes de la région parisienne. Le schéma directeur de 1965 s'inscrivait dans l'ambition de planification spatiale organisée par l'Etat pour permettre la mobilité et l'unification d'un grand marché du travail francilien. Elle allait de pair avec la politique volontariste d'aménagement du territoire mise en œuvre par la DATAR à partir de 1963 qui permet de mobiliser l'espace économique français sous le contrôle de l'Etat et des grandes entreprises. Dans cette perspective nationale de développement économique, Paris est le centre, la régulation hiérarchique domine les rapports sociaux, les politiques publiques et l'organisation de l'économie sur le territoire.

Cet épisode s'inscrit dans une longue tradition de l'intérêt particulier que l'Etat porte à la capitale. Paris est aussi et surtout la capitale de la France et Paris n'est pas l'Île-de-France. Depuis les origines du pouvoir royal en France, l'administration et le contrôle de la capitale sont des enjeux politiques majeurs pour l'Etat. La protection des pouvoirs politiques en place, le rayonnement de la France et le développement économique ont toujours constitué des priorités structurelles pour l'organisation des pouvoirs à Paris. La centralisation jacobine donne à la capitale un rôle encore plus important qu'ailleurs pour unifier l'espace politique, les élites et contrôler la grande diversité des territoires.

Par conséquent, l'Etat a assuré directement la gestion des affaires et la question de la démocratie locale s'est cantonnée aux communes de banlieues. Paris et l'agglomération parisienne sont longtemps des nains politiques. Depuis l'après-guerre en effet, les réformes institutionnelles successives (découpage départemental de 1964, élection du maire de Paris au suffrage universel en 1977, élections régionales depuis 1986), en perturbant constamment le tissu politique régional, n'avaient pas permis que se sédimente un système politique territorial, tel qu'il fonctionne depuis longtemps dans les aires urbaines de province. Paris continue d'exercer une domination incontestée sur la région et au-delà, tant par son poids économique (près de 40 % des emplois régionaux et, avec la Défense, la quasi totalité des sièges sociaux) que culturel et surtout social. Pourtant, la ville de Paris a longtemps campé dans un splendide isolement politique et n'organise pas l'agglomération.

Alors que partout ailleurs (ou presque) les agglomérations urbaines s'organisent politiquement cahin-caha autour de la figure du député maire de la ville centre, rien de tel en Île-de-France : Paris ne constitue pas le centre politique de l'espace régional, alors même —et sans doute parce que— elle est le centre politique de l'espace national.

Les transformations sociales, économiques et politiques des deux dernières décennies ne sont pourtant pas sans effet sur l'agglomération parisienne. Les années 1980 se caractérisent par une reprise accélérée de la métropolisation en lien avec les processus de mondialisation qui profite largement à l'agglomération parisienne. Les chiffres du recensement de 1990 qui montrent la dynamique de la région Île-de-France et des villes en général, frappent les esprits. Les enjeux changent, l'agglomération parisienne tente de s'affirmer comme l'une des métropoles qui comptent à l'échelle mondiale, qui profitent des processus de mondialisation, de l'accroissement des flux et des échanges. Enfin, processus d'intégration européenne et de décentralisation accélèrent la recomposition de l'Etat, ainsi que les interdépendances entre niveaux de pouvoirs.

Pourtant, à la fin de la décennie l'Etat tente de reprendre la main. À l'époque du gouvernement Rocard, les questions d'urbanisme, de territoire, d'aménagement et de développement retrouvent une nouvelle vigueur. Michel Delebarre, puissant ministre d'État, pilote une étape importante de la politique de la ville, J.Chèreque s'occupe de redonner une mission à la DATAR qui s'engage en particulier dans la prospective, et le Premier ministre, longtemps maire de Conflans-Sainte-Honorine, s'engage à améliorer les conditions de vie des franciliens. La mobilisation de la volonté gouvernementale pour la région Île-de-France prend la forme de l'élaboration d'un nouveau Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) visant à remplacer celui de 1976 et à fixer les grandes lignes de l'aménagement pour les deux décennies suivantes.

L'Etat reprend la main pour plusieurs raisons. Sur le plan politique, M.Rocard est sans doute plus que d'autre sensible aux enjeux de politique publique et aux enjeux électoraux de la région parisienne. Le fief parisien du RPR peut-être contrebalancé par la région Île-de-France compte tenu des gains réguliers des socialistes et l'érosion de l'influence de la droite fragilisée par le Front national. Il s'agit donc d'un terrain de conquête électorale prioritaire pour le PS, et pour le courant rocardien en priorité, compte tenu de l'enracinement de leur chef et de l'existence de figures clé comme Alain Richard dans le Val d'Oise et de jeunes pousses comme Manuel Valls dans l'Essonne. Cette stratégie s'avère payante à terme puisque lors des élections de 1998, le RPR et l'UDF ne peuvent avoir la majorité qu'avec l'appui du Front national. Le refus d'alliance a été respecté (non sans mal) pour la région Île-de-France, ce qui a permis l'élection d'un Président de région socialiste appuyé sur une minorité de gauche plurielle. Pour mémoire, J.P.Huchon était le directeur de cabinet de M.Rocard à Matignon et son successeur à la mairie de Conflans-Sainte-Honorine. En 2000, malgré une conjoncture nationale défavorable, la gauche prend la mairie de Paris, ce qui résonne comme le symbole de l'achèvement d'une conquête du territoire francilien par la gauche.

Au-delà de la conjoncture électorale, la croissance démographique qui s'accélère dans la seconde moitié des années 1980 constitue sans doute une deuxième raison à ce retour de l'État dans la région. Cette croissance s'accompagne alors d'un mouvement de spéculation immobilière très important qui laissera sur la paille, lorsque l'embellie économique s'achève en 1992, la plupart des promoteurs immobiliers phares de période. Les grandes banques, les groupes de construction et de services urbains, jusqu'aux sociétés d'économie mixte se sont adonnés aux joies de ces opérations. Elles ont payé le prix fort après des gains colossaux dans la seconde partie des années 1980. Paris n'est pas isolé : ce mouvement a eu une amplitude bien plus forte à New York, Tokyo ou Londres¹. Dans la région parisienne, la construction de bureaux luxueux et de sièges sociaux avait atteint des records, qu'on en juge d'une part par le redémarrage de la Défense et par les élégantes (sic) zones de bureaux empilées dans l'eldorado des Hauts de Seine par exemple à Rueil-Malmaison, Sèvres ou Puteaux. Pour loger les cadres —les employés s'entassant dans les autres périphéries de Paris afin de profiter des joies des RER bondés mais de plus en plus performants (ligne 14, nouvelle ligne du RER E)—, les promoteurs investissent massivement dans d'immenses zones pavillonnaires haut de gamme à proximité de golfs et autres aménités socialement discriminantes, par exemple autour des villes nouvelles de Marne la Vallée (dopée par Disney), de Saint-Quentin et de Cergy, dans les Hauts de Seine et dans les Yvelines. Cette croissance rapide et peu contrôlée de la région parisienne appelle donc une réaction de l'Etat.

La troisième raison s'inscrit dans la logique de la mondialisation et de l'intégration européenne. Comme toutes les grandes villes, la métropole parisienne est un lieu de concentration des flux et des échanges, d'attraction des investissements internationaux, des congrès, des manifestations sportives et culturelles de grande envergure, des sièges des grandes firmes. Pendant les années 1980, cette

¹ Voir l'excellent livre de Susan Fainstein, *City Builders*, Oxford, Blackwell, 2000

concurrence entre villes désormais moins contrôlées par les Etats, fait l'objet de discours, de pratiques légitimées par les besoins de mobilité et de cadre de vie des cadres dirigeants, des professions libérales, des groupes sociaux les plus concernés par les processus de mondialisation, présents de façon massive dans la région parisienne. Progressivement cette concurrence est codifiée par les indicateurs et les classements. Or, Paris, malgré les grands travaux, apparaît à la traîne à l'égard de Londres, la rivale de toujours. Les missions d'étude et les articles se multiplient pour vanter la croissance de Londres, le projet pharaonique de réaménagement des Docks de Londres (*Docklands*), le dynamisme de la City. Cette concurrence est mise en forme et mise en scène sur le thème de l'intérêt général de la France, de l'image de Paris, vitrine du pays dans le monde.

Le Schéma directeur, (SDRIF), poursuit dans ses grandes lignes les grandes orientations de 1965 et 1976, qu'il s'agisse du renforcement des pôles autres que Paris (villes nouvelles, Saclay, Roissy), le tout organisé en fonction des intérêts de la ville centre, du développement des infrastructures de transport pour faciliter la mobilité au sein d'un marché du travail à l'échelle de la métropole, et la protection du cadre de vie, notamment de grands espaces naturels. Rédigé par la Direction régionale du ministère de l'équipement, le SDRIF donne à voir la région en termes de flux, de transports, de logements, d'emplois, de friches urbaines et d'espaces naturels. Le SDRIF impose des règles strictes en matière d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces urbanisables ainsi que des règles qui contraignent les documents locaux d'urbanisme.

Cette reprise en main de l'Etat ne dure pas : le SDRIF est indicatif pour l'essentiel et la région parisienne ne constitue pas le même enjeu pour les gouvernements des années 1990. Le SDRIF est sans doute l'un des derniers sursauts d'une puissance publique nationale. Les années 1990 sont celles, pour le meilleur ou le moins bon, de la banalisation institutionnelle de la région parisienne.

2) La banalisation de l'agglomération parisienne ?

Vue de loin, la région parisienne est un modèle d'organisation administrative et politique. Les 480 communes s'inscrivent dans un espace polarisé autour d'une ville centre bien identifiée, Paris, à une échelle de grande métropole, environ 100 kilomètres d'Est en Ouest, formant une agglomération d'une dizaine de millions d'habitants, de presque 5 millions d'actifs avec un système de transport en commun au centre assez performant. Alors que partout en Europe se livrent des batailles politiques dures pour tenter d'organiser quelque chose qui ressemble à un gouvernement métropolitain, et ce avec des succès divers ², la métropole parisienne rentre à peu près dans les frontières de la région Île-de-France. Mais le Conseil régional peut-il devenir le lieu de gouvernement de la métropole francilienne ?

Une région qui s'étoffe... mais qui ne s'affirme pas

La région est devenue l'interlocuteur obligé de l'Etat, suivant en cela une évolution générale des politiques publiques. La région Île-de-France apparaît comme l'échelle naturelle pour ce qui concerne les plans de déplacement urbain et les schémas de service sauf pour le logement. Schéma régional d'urbanisme et contrat de plan Etat-région donnent formellement des signes de coordination de l'action publique et des investissements importants se poursuivent, notamment dans le domaine des transports, ce qui fait de l'agglomération parisienne une des grandes villes les mieux organisées en termes de transports en commun.

Dans un autre registre, l'affaire des marchés publics des lycées de la région Île-de-France, notamment dans son volet de répartition de l'argent détourné au profit des partis politiques dominant le conseil régional démontre bien la formation d'une arène politique régionale, d'un fonctionnement coordonné des partis politiques qui ont organisé un véritable système, et d'enjeux d'action publique qui attirent l'intérêt des corrupteurs potentiels. Tout patron de PME du BTP bien implanté dans la région Île-de-France sait que pour obtenir des marchés, il est désormais important de se concilier les bonnes grâces des élus comme, naguère, celles des services de l'Etat. La corruption n'est pas l'apanage des élus.

Une histoire simplifiée du gouvernement de la métropole francilienne pourrait donc se résumer à l'effacement progressif de l'Etat devant le Conseil régional élu au suffrage universel et au maintien d'une démocratie locale vivante à l'échelle des communes qui n'entraverait pas la formation d'un pouvoir d'agglomération (en l'occurrence le conseil régional), pour assurer les grands choix d'équipement, de transports, de logements, de gestion des déchets au delà des égoïsmes communaux. L'histoire est évidemment plus compliquée et les effets sociaux et politiques attendus moins heureux.

² Voir C.Lefèvre, PMP, et les échecs retentissants de Rotterdam, Amsterdam ou des villes italiennes

Boyer, Deneux et Merlin notaient en 1986 (Lacoste, 1986) que la région Île-de-France prenait corps et trouvait les voies et les moyens d'un projet collectif. En fait, il semble que cet optimisme régionaliste, bien dans la tradition de la géographie régionale française qui a toujours considéré la région comme une institution plus "moderne" que les communes ou les départements ne se soit pas avéré ou en tout cas pas sous la forme qu'espéraient ces auteurs. Comme on le faisait remarquer en 1999 (Estèbe et Béhar, 1999), on ne peut pas dire qu'il se soit constitué, pas plus en Île-de-France qu'ailleurs, un pouvoir régional incontesté, dominant de la tête et des épaules les autres pouvoirs régionaux. En revanche, la région a pris de la consistance et le Conseil Régional s'est institutionnalisé. Les 209 conseillers régionaux et l'exécutif gèrent un budget de 15 milliards de francs (dont 5 milliards pour les lycées, 2,3 milliards pour les transports en commun et 2 milliards pour la formation professionnelle) une administration de mille personnes. Au-delà du contrat de plan, et en termes de pilotage de l'agglomération, l'IAURIF (c'est à dire pour faire simple la DATAR de l'Île de France) a développé un ensemble d'instruments de connaissance et de maîtrise du territoire : Observatoire régional des déchets (ORDIF), Observatoire Régional du Foncier (ORF), Observatoire des Loyers de la région parisienne (OLAP), Observatoire régional de l'Immobilier d'Entreprise (ORIE). Cette collecte systématique de données contribue au pilotage régional de l'action publique.

Il est vraisemblable que l'alternance politique de 1998 a contribué à asseoir cette institution dans le paysage politique local. Mais si la sauce régionale prend, elle reste complexe, sans doute bien plus que dans d'autres territoires. En effet, le conseil régional, y compris sur ses compétences propres, notamment l'aménagement et le développement économique, doit composer en permanence avec deux types de pouvoirs qui d'une certaine manière font jeu égal avec lui.

Le premier type de pouvoir est constitué par les différents échelons de pouvoir politique. Le maillage communal, très dense en Île-de-France, a pris une importance historique d'autant plus que grande que les médiations que les autres régions ont connues ont ici fait défaut. La coopération intercommunale dans son volet "projet de développement" est ici atrophiée : faute de pôles organisateurs —qu'il s'agisse du canton comme dans la plupart des zones rurales ou de la ville centre comme dans la plupart des aires urbaines ; faute du parrainage des départements qui n'ont pas, sur la longue période, constitué la matrice de l'organisation intercommunale que l'on connaît dans d'autres régions. À ceci s'ajoute le principe municipal, fondateur de la banlieue rouge, qui persiste à plus d'un titre, même lorsque la couleur de la majorité municipale s'est affadie. L'application de la loi Chevènement est un casse-tête en Île-de-France. Aussi voit-on surgir, de façon plus récurrente que dans d'autres régions, des coopérations intercommunales à géométrie variable, liées soit au développement économique (comme le Val de Bièvre par exemple), soit au développement social (comme les périmètres intercommunaux des grands projets de ville). L'autre raison de la force municipale en Île-de-France est l'importance du marché régional : la mobilité des populations et l'importance des marchés fonciers liés à l'activité économique ont permis, pendant longtemps, et aujourd'hui encore, la persistance d'une certaine autonomie municipale. La liberté de choix des alliances en constitue le socle.

Dans ce registre municipal, le grand bouleversement s'est produit au centre : en 2000, la gauche prend la mairie de Paris ; ceci, ajouté à l'alternance nationale de 2002 produit une configuration inédite : un maire de la ville centre, dans l'opposition au pouvoir central qui ne manifeste pas pour autant d'ambition présidentielle. Sous la houlette de J. Chirac, l'hôtel de ville de Paris a d'abord été, pendant des années à la fois le camp retranché et le tremplin au service des ambitions politiques de son maire. Avec B. Delanoë, s'affiche une orientation strictement municipale, résumée par le slogan "Paris aux parisiens", à forte connotation écologique et participative. Paradoxalement, les premiers pas de l'administration Delanoë contribuent à isoler encore plus Paris du reste de l'Île-de-France. Même si la région et la ville centre sont de la même couleur politique, elles ne sont pas parvenues à constituer un système d'alliance de nature à constituer une gouvernance régionale forte. Pis, l'antagonisme ville – centre / région que l'on trouve souvent ailleurs se trouve ici amplifié, notamment par le souci dont témoigne le conseil régional de promouvoir l'équilibre entre le centre et la périphérie. Paradoxalement, la proximité partisane entre la région et la ville centre ne contribue pas, pour l'instant, au renforcement de la première.

Enfin, l'État n'a pas, loin de là, abandonné toutes ses munitions en Île-de-France. Il reste extrêmement puissant, soit directement —symboliquement, le Préfet de la région Île-de-France est le Président de l'association du corps préfectoral— soit indirectement par le biais des établissements publics d'aménagement ou des entreprises nationales (comme la SNCF) qui disposent d'une capacité d'aménagement du territoire et d'orientation de la demande considérable. Cette prégnance de la puissance publique sur le marché foncier francilien est une constante depuis Haussmann et peut-être avant (Halbwachs, 1910). Des fonctions telles que la sécurité ou les transports interurbains (à l'échelle de la région urbaine) restent du domaine de l'État, même s'il est de plus en plus conduit à les partager

avec les élus (cf. le souhait de certains candidats à la mairie de Paris de “ banaliser ” le statut municipal de la capitale). Le Préfet de police de Paris est un personnage considérable, disposant d'un pouvoir étendu qui n'a pas d'équivalent dans les autres villes. Il s'agit d'un poste très politique, dont le titulaire ne doit sa longévité qu'à son habileté gestionnaire et à sa fidélité, très républicaine, au “ service de l'État ”.

L'imbrication institutionnelle est sans doute plus inextricable en Île-de-France qu'ailleurs, pour cette simple raison que tous les pouvoirs sont urbains. Ils jouent tous sur le même terrain même si les échelles sont différentes. La répartition implicite des territoires qui autorise, en province, un certain *modus vivendi* au sein de l'architecture héritée des lois Defferre —gouvernement autonome des grandes villes, politique rurale et compensatrice des conseils généraux, développement local et aide aux villes moyennes pour les conseils régionaux— n'est à l'évidence pas possible ici. Les institutions politiques sont interdépendantes, condamnées à coopérer puisqu'elles ne peuvent pas feindre de s'ignorer et que nul ne dispose d'une position éminente lui conférant la qualité de *primus inter pares*.

Des pouvoirs techniques et économiques ... encore très liés à l'Etat

Le versant institutionnel de l'architecture des pouvoirs en Île-de-France est plus complexe que dans la plupart des régions. Mais il existe un autre versant, moins apparent : tout autant que par l'État et les collectivités territoriales, la région est gouvernée par de grands opérateurs publics ou privés qui, de façon ou non concertée avec les pouvoirs publics, en façonnent le visage et déterminent en partie la vie quotidienne de ces habitants. À défaut d'analyse précise de ses acteurs, de leur système d'action et de leurs stratégies en Île-de-France, nous nous contentons d'en faire la liste afin donner une cartographie non exhaustive des acteurs clés.

La région parisienne est largement structurée par quelques grands organismes d'échelle régionale qui jouent un rôle central dans le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports, l'habitat et les services publics. Aucune autre région en France ne dispose en effet d'acteurs équivalents à la région des transports parisiens (RATP), à l'assistance publique (AP), à la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et les organismes de logement social. Ajoutons le réseau banlieue de la SNCF ou Aéroports de Paris (ADP). Il est même étonnant que, dans un pays où l'on dénonce à plaisir la non-pertinence des échelles institutionnelles par rapport aux espaces vécus, économiques et sociaux, on ne se soit pas plus penché sur ce particularisme francilien : il s'agit de la seule agglomération française (puisque l'Île-de-France est une agglomération) qui dispose d'opérateurs techniques et économiques à l'échelle de son espace. Ces opérateurs sont, par ailleurs, extrêmement puissants. La chambre de commerce de Paris exerce sa juridiction sur l'ensemble de la petite couronne ; elle gère les aéroports franciliens et dispose d'un appareil de formation couvrant l'ensemble des domaines depuis les écoles professionnelles jusqu'aux prestigieuses grandes écoles commerciales ; elle est un acteur central de la visibilité internationale de Paris avec, notamment, une considérable activité de foires et de salons. L'assistance publique est, avec les hospices civils de Lyon, la seule institution de ce type : elle possède plus de 40 établissements hospitaliers répartis sur l'ensemble de la région Île-de-France, emploie 90 000 agents pour plus de 25 000 lits, le tout avec un budget annuel supérieur à 30 milliards de F. La RATP est un opérateur central du territoire francilien : la plupart des grandes décisions d'aménagement lui sont directement ou indirectement liées, depuis le RER des années 1960 jusqu'aux tramways de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise. Les organismes de logement social sont particulièrement puissants en Île-de-France. Trois principaux —si l'on excepte l'OPHLM de la ville de Paris— se partagent le marché francilien : la SCIC (filiale de la Caisse des dépôts), l'immobilière 3 F (foyer familial du fonctionnaire) et l'OPIEVOY (ancien office interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines) gèrent chacun plus de 100 000 logements sociaux en Île-de-France et ont développé leurs activités autour de la promotion immobilière et de l'immobilier d'entreprise.

Ces grands organismes sont tous plus ou moins liés au secteur public, mais ils ont acquis une autonomie considérable et jouent à égalité avec les pouvoirs publics. Dans une large mesure, ce sont eux qui décident —ou en tout cas qui accompagnent— les orientations de l'aménagement du territoire et du développement économique en Île-de-France. Ces organismes fonctionnent en pratique comme des agences, ou des organismes qui pourraient être privatisés, issues de décisions politiques mais pratiquement indépendantes du pouvoir local et régional. Leur relation avec l'État prend des formes variées de celles d'actionnaires à celles de pilote de politique nationale en passant par des relations d'agence à régulateur. Est ce que le Conseil régional a quelque chose à dire sur l'implantation du grand Stade ou la création d'un troisième aéroport ? Si la réponse est oui, quel est le poids de cette prise de position par rapport à l'intérêt de l'État et celui de ces grands aménageurs régionaux ? Derrière l'apparence de l'organisation régionale de ces organismes, la question demeure de leur

imbrication dans des stratégies régionales soit de développement soit de rénovation urbaine. Or bien souvent, ces organismes sont liés et influencés soit par la stratégie de l'Etat soit par des conflits et difficultés très locales avec les usagers. En d'autres termes le niveau de l'agglomération parisienne, c'est à dire en gros celui de la région Île de France, est peu un niveau de régulation, d'articulation d'un mode de gouvernance, malgré la création de certaines institutions, comme le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) au sein duquel le conseil régional et les collectivités territoriales sont censées jouer un rôle prépondérant.

L'exemple de la mise en œuvre du plan de déplacements urbain d'Île-de-France (PDUIF) est éclairant. D'une part, il conserve des éléments de " l'ancien régime ", dans la mesure où il est " élaboré ou révisé à l'initiative de l'Etat " ³. En droit et en pratique, c'est la direction régionale de l'équipement d'Île-de-France (DREIF) qui supervise l'élaboration du plan de déplacements urbains et c'est le Préfet de région qui l'approuve. Situation juridique exceptionnelle qui trouve des prolongements concrets dans la pratique : en effet, si l'on excepte la situation de Paris intramuros, la totalité de l'expertise et de la capacité de décision se trouve de fait concentrée entre les mains des directions départementales de l'équipement et de la RATP. Les communes, les départements et les régions n'interviennent qu'à la marge, sur leur territoire, selon une logique trop fragmentaire pour véritablement peser sur les grandes décisions (choix des pôles et des axes, priorités en matières de fréquences et de tarifs, options de matériel roulant, etc.) Seule la ville de Paris parvient à tirer son épingle du jeu : de façon autoritaire, elle a décidé de la mise en œuvre de son propre plan de déplacement, tirant parti de sa dimension et de ses capacités financières ; elle contribue dans le domaine des transports à accentuer la coupure entre une ville centre " autocentrée " et un espace régional qui demeure encore largement sous la coupe des grands opérateurs technique (ici, la RATP) et de l'Etat.

Deuxième type d'organisations qui interviennent lourdement en région parisienne, celles qui gèrent les grands services urbains : eau, électricité, déchets, parkings, soit. " L'industrie de la ville " qu'a étudiée D.Lorrain trouve dans les métropoles des sources importantes de développement. Des entreprises comme la Lyonnaise-Dumez, Vinci, Bouygues, France Telecoms et EDF ou Cofiroute gèrent des réseaux importants. Les tuyaux représentent des enjeux énormes en termes de fournitures de services à valeur ajoutée. Les décisions prises par ces opérateurs, le plus souvent en lien avec des autorités locales et régionale comme le syndicat des eaux de la région parisienne, organisent aussi fortement l'agglomération.

Au-delà d'organismes publics ou quasi-publics, la métropole parisienne est l'objet d'investissements très importants de la part d'acteurs privés dont les décisions orientent massivement investissements dont les effets sociaux et politiques sont considérables. L'agglomération parisienne n'est certainement pas la ville du grand capital et la comparaison avec des villes américaines montrent bien le poids très important de la puissance publique. Cependant, qu'il s'agisse de la commercialisation des bureaux, des centres commerciaux, du mobilier urbain et des cinémas, des entreprises comme Disney, Decaux, Gaumont, Pathé, Carrefour, Auchan, et leurs banquiers, sans oublier les promoteurs immobiliers qui commercialisent des surfaces considérables de logements et de bureaux comme la Cogedim, Auguste Thouard, Kaufman & Broad sont des acteurs clé de l'agglomération parisienne.

3) L 'exception demeure mais elle change de nature.

Au total, on ne peut pas dire que l'Île-de-France dispose d'un pilote unique, ni même de procédure de gouvernance et de coordination véritablement stabilisées : si la région s'étoffe, elle ne domine ; les pouvoirs municipaux, malgré les progrès de l'intercommunalité demeurent extrêmement fragmentés, avec si l'on peut dire, la ville centre qui donne " le mauvais exemple " ; l'Etat conserve de beaux restes, sinon directement, du moins par l'intermédiaire des institutions techniques et économiques qu'il maîtrise encore largement qui jouent un rôle décisif dans l'aménagement et le développement de la région ; enfin, on ne peut pas dire que se soient installées des formes de " coalitions " regroupant les acteurs privés et les acteurs publics. Pourtant, malgré ces défauts de gouvernance la plupart de acteurs s'est progressivement doté de documents de référence qui constituent, si l'on peut dire, un point de vue partagé sur l'Île-de-France. Autrement dit, si chacun va à l'action en ordre plutôt

³ Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (" LAURE " 30 décembre 1996), article 28-3.

dispersé, on peut faire l'hypothèse que tous partagent, plus ou moins un même référentiel territorial, qui s'est forgé au fil des différents débats et documents (schéma directeur, livre blanc, etc...).

L'une des raisons de fond qui permet d'expliquer l'émergence de ce référentiel territorial réside dans la prise de conscience de l'évolution du statut de la région capitale par rapport au reste du pays d'une part, et au reste du monde d'autre part. Paris n'est plus la capitale de la France —du point de vue des enjeux d'aménagement et de développement— ce qui conduit les responsables politiques à s'interroger plus précisément sur les fractures sociales et spatiales internes à la région. Mais Paris se détache du pays en devenant une ville mondiale, ce qui reconduit, du point de vue de l'action territoriale, l'exception parisienne en la transformant.

Longtemps, l'Île-de-France a fait face à une contrainte : celle de maintenir son rang de capitale et celle d'être une locomotive pour l'ensemble du territoire, entraînant les autres régions et partageant avec elles les fruits de son insolente prospérité. L'Île-de-France, depuis Jean-François Gravier, s'est trouvée régulièrement dénoncée pour la ponction qu'elle opérerait sur les autres régions —le parti socialiste écrivait en 1980 que pour 100 F. de prélèvement fiscal opéré en Île-de-France, l'État y dépensait 350 F. d'équipement contre 35 en Midi-Pyrénées par exemple. Les politiques d'aménagement du territoire ont eu pour souci affiché d'opérer une redistribution de l'Île-de-France vers le reste du territoire, tout en "protégeant" les villes françaises de l'incorporation dans l'orbite francilienne, fatale, selon les aménageurs, à leur rayonnement. Ces politiques publiques ont toutes eu des effets considérables ...renforçant la puissance parisienne. Les politiques publiques d'aménagement du territoire ont-elles pris leur parti de cette puissance parisienne et francilienne ? Toujours est-il les discours culpabilisants sur la région ont, depuis une vingtaine d'années, diminué d'intensité : les acteurs publics et privés admettent publiquement que, du fait de sa très forte productivité —liée à un taux d'activité et des supérieur à la moyenne des régions française— l'Île-de-France produit un surplus de richesse que les prélèvements sociaux et fiscaux diffusent, de manière invisible, vers les autres régions. Selon certains, plus de 150 milliards de F. seraient, chaque année, redistribués depuis l'Île-de-France vers le reste du territoire. L'Île-de-France est la seule région, avec l'Alsace et Rhône-Alpes, où la somme des revenus d'origine privée dépasse la somme des revenus publics et des transferts sociaux (Davezies, 1999).

Cette déculpabilisation parisienne vis-à-vis du reste du territoire, s'est déroulée simultanément à la montée en puissance des instances politiques territoriales. Elle a permis, d'une certaine façon que l'accent porte un peu plus que naguère sur les fractures internes à la région. Ainsi, les actions du Conseil régional et les investissements prévus dans le contrat de plan tels qu'on peut les lire dans les documents officiels mettent en avant trois priorités ⁴:

- Aménagement durable et vie quotidienne : environnement, développement durable, préservation des espaces naturels, des vallées, lutte contre les pollutions, développement des transport en commun (le tramway Gennevilliers/Nanterre, rocade de tramway, la deuxième phase d'Eole, cohérence des réseaux de transport), Plan de déplacement urbain
- Croissance de l'emploi et de l'activité
- Développement des solidarités

Notons au passage une évolution intéressante dont il restera à mesurer les effets à moyen terme. La politique semble jouer un rôle puisque l'impact d'élus de gauche de l'Ouest et de Seine St Denis combiné aux priorités gouvernementales réaffirmées sur la rénovation urbaine, le tout bien relayé par un préfet bien au fait de ces questions puisqu'il fut préfet de Seine St Denis, se traduisent par des financements importants pour la rénovation urbaine, bien supérieure aux sommes prévues pour la politique de la ville. Ces dernières années, la prise de conscience collective s'est accélérée, sur fond d'écart grandissant entre des territoires en croissance rapide, voire remarquable du point de vue de développement économique et le déclin de zones périphériques (Roissy et la plaine St-Denis, les Yvelines et Seine Aval). La question des écarts de richesse (il ne s'agit pas d'une ville duale comme l'a bien montré E.Préteceille, 1997), de l'enfermement de certaines communautés, de la solidarité entre les plus riches et les plus pauvres tend à devenir un enjeu important pour l'action publique qui se tente de se mobiliser dans le sens de la solidarité. Qu'on se rassure, les intérêts de Paris sont préservés, mais les interventions publiques sont ciblées sur des secteurs particuliers de la métropole et les interdépendances entre les plus riches et les plus pauvres soulèvent (enfin !) des questions de politique et de politique publique. Plaine de France, Gennevilliers, Seine Amont, Seine Aval, Saclay, Val de Seine, Roissy, Marne la Vallée, Sénart sont les nouveaux sites prioritaires inscrit au contrat de plan au titre d'un effort particulier de solidarité et de développement. La Seine St Denis, zone

⁴ Deux documents pour le diagnostic : Datar, préf Ile de France " pour une métropolisation raisonnée " Et " réalités présentes, questions d'avenir ", IAURIF, administration régionale
Voire aussi le livre blanc de la Datar sur le bassin parisien

particulièrement défavorisée depuis longtemps, occupe désormais beaucoup les responsables politiques, peut-être aussi qu'elle est la plus proche de Paris : un établissement public particulier, celui de la Plaine de France qui couvre une grande partie de la Seine-Saint-Denis et l'Est du Val d'Oise a été créé en 2001, ce qui manifeste ce souci de rechercher les voies d'une meilleure liaison entre pôles de développement et espaces de relégation sociale. Solidarité, territorialisation de l'action publique, volontarisme pour réduire les inégalités, le discours se traduit dans le contrat de plan par des investissements importants en termes de rénovation urbaine et d'équipements collectifs.

Sur ces deux points (transport et rénovation urbaine), la comparaison avec Londres fait bien apparaître une différence politique qui se traduit en termes de politiques publiques et d'investissements.

Cependant, tout en se penchant sur ses blessures internes, ce qui la rapprocherait plutôt d'autres agglomérations françaises, la métropole francilienne cherche à gagner un autre pari : si elle n'est plus culpabilisée par rapport au reste du territoire français, c'est parce que l'ensemble des responsables politiques et économiques partagent le souci de maintenir le rang de Paris dans le club fermé des villes mondiales. Paris n'est pas en concurrence avec la France, mais avec l'Europe déclarait récemment le Président du Conseil Régional (Huchon, 1999). L'agglomération parisienne, en produit intérieur, apparaît comme la troisième ville du monde, *ex aequo* avec Osaka et Los Angeles, derrière Tokyo et New York. Plus récemment, la course aux technologies de l'information et de la communication font des nouvelles entreprises du secteur du X^e arrondissement ou de l'Essonne, un nouvel enjeu pour le développement et le prestige de la ville, une stratégie poursuivie avec vigueur à Stockholm, Helsinki ou Londres. Enfin, l'agglomération parisienne est en concurrence ouverte pour l'attraction de sièges de sociétés multinationales et d'organisations internationales. Les moyens considérables mis en œuvre pour "aider la métropole à maintenir son rang" et participer, on s'en doutait, au prestige de la France, font partie de la logique implicite de grandes décisions d'investissement.

Conclusion

On sait à peu près avec certitude que la métropole parisienne ne fonctionne pas comme Besançon, Toulouse, Nantes, Montpellier, Lille, Lyon, Marseille ou Grenoble. Les modèles développés en termes de gouvernement et de gouvernance ne semblent pas appropriés à l'échelle de l'agglomération parisienne⁵, ce que met bien en évidence E.Préteceille : "D'un côté, si la globalisation fait que villes et même régions constituent des découpages territoriaux qui coïncident de moins en moins avec les relations et flux économiques, les lectures différentes qui sont faites de cette mutation économique s'accordent pour reconnaître un avantage et une position spécifique aux plus grandes villes, qu'il s'agisse par exemple de la thèse de la ville globale de S.Sassen ou de celle de la "fonction assurantielle" de la grande métropole de P.Veltz. De l'autre côté, leur complexité institutionnelle, leur taille géographique et démographique et les divisions sociales intenses qui les traversent semblent rendre plus problématique que pour les villes plus petite une condensation politique relativement unifiée et efficiente de ce potentiel économique. Ces divisions peuvent-elles expliquer leurs difficultés d'émergence comme acteurs politiques jouant un rôle important dans les formes nouvelles de "gouvernance" ?" (1997, p.99-100).

Cette question est particulièrement prégnante dans la métropole parisienne. Celle-ci a évolué considérablement depuis 20 ans. Capitale du Pays dans les années soixante, elle était aménagée, administrée et planifiée par l'État dans la double perspective de renforcer son rôle de commandement et de locomotive du pays d'une part et de redistribuer les fruits de son développement de l'autre. L'affirmation des pouvoirs politiques territoriaux et la constitution progressive de logiques politico-administrative liant l'État, les collectivités territoriales et quelques grands opérateurs de niveau régionaux a contribué à une certaine autonomie de la région capitale par rapport aux visées nationales. D'une certaine façon, la région capitale s'est "localisée", pour preuve l'attention plus soutenue qui semble portée désormais aux enjeux de liaison interne entre solidarité et développement, aux problèmes de cohésion sociale et spatiale. Mais en même temps, elle s'est globalisée, cherchant à maintenir sa place dans une compétition internationale entre grandes villes. Ce double processus de localisation et de globalisation constitue un puissant mouvement d'affirmation

⁵ Voir O.Borraz, le gouvernement d'une ville, Besançon, 1998, Bagnasco et Le Galès, 1997, numéro spécial de la revue Pôle sud sur le gouvernement municipal.

de l'autonomie de la région par rapport à l'État. Pour autant, il n'est pas certain que la région capitale dispose aujourd'hui des capacités de mobilisation politique qui lui permette de traiter efficacement à la fois les questions locales et les enjeux globaux : la tutelle efficace de l'État reste nécessaire dès lors qu'il faut assurer un " gros coup " (la coupe du monde de football par exemple). En vitesse de croisière, l'héritage du jacobinisme, apprivoisé par la montée des pouvoirs territoriaux, se révélera-t-il efficace pour traiter à la fois les questions de compétition internationale et de solidarité ? L'Île-de-France dispose-t-elle des outils de pilotage politique à la hauteur des défis qui se dressent devant elle ? Rien n'est moins certain.

Eléments bibliographiques

- Boyer, J-C, Deneux, J-F, Merlin, P., (1986), " Paris - Île-de-France ", in Lacoste, Y. (dir.), *Géopolitiques des régions françaises*, Fayard, Paris.
- Béhar, D., Estèbe, Ph. (1999), " L'Île-de-France, exception ou laboratoire ? ", *Pouvoirs locaux*, n°40, 1/1999.
- Davezies, L. (1999), " Le mythe d'une région spoliatrice ", *Pouvoirs locaux* n°40, 1/1999.
- Prudhomme, R. (1999), " Une métropole à l'échelle mondiale ", *Pouvoirs locaux* n°40, 1/1999.
- Préteceille, E. (1997), " Ségrégation, classes et politiques dans la grande ville ", in Bagnasco, A., Le Galès, P., (dir), *Villes en Europe*, La Découverte, Paris.