

Les Ulis du grand ensemble à la commune
Regards: les cinémas de Stephan Zaubitzer
Milan: le projet Isola Garibaldi contesté
L'invité: Alain Caillé
Le musée enrichit-il la ville ?

Revue

URBANISME

Dossier:

Gouverner

www.urbanisme.fr

janvier
février 2008 n° 358
18 €

ÎLE-DE-FRANCE

Le Grand Paris en débat

Deux événements ont marqué la fin de l'année 2007. L'enquête publique relative au projet de Schéma directeur de la région d'Île-de-France adopté par le conseil régional le 15 février 2007 s'est close le 8 décembre 2007. Comme l'a alors indiqué le président Jean-Paul Huchon : "À partir des observations du public, des associations ou encore des collectivités locales, la commission d'enquête indépendante va commencer son travail. Ainsi, nous pourrions ajuster et finaliser un projet définitif pour adoption par le conseil régional avant l'été 2008." De son côté, la Conférence métropolitaine du 5 décembre, organisée à Vincennes et présidée par son maire, Laurent Lafon, s'est fixé un calendrier et une méthode pour poursuivre la réflexion sur la gouvernance métropolitaine, avec la perspective d'Assises de l'agglomération parisienne après les prochaines élections municipales et cantonales de mars 2008. Bref, le premier semestre 2008 sera décisif pour le nouveau paysage politico-institutionnel de l'Île-de-France et de la métropole parisienne. Les élections municipales et cantonales en constituent évidemment une composante décisive. Nous proposons dans les pages qui suivent une série de points de vue d'experts et d'urbanistes concernant la gouvernance de la Région-capitale, en attendant que les représentants élus par les citoyens prennent leurs décisions dans le cadre que le président de la République aura sans doute auparavant posé. | A.L. (14 décembre 2007)

La fausse évidence

Daniel Béhar, professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris 12) et consultant à la coopérative ACADIE, ne partage pas l'enthousiasme que suscite la perspective d'une communauté urbaine du Grand Paris. Il propose plutôt de réfléchir à des formes inédites de coopération territoriale à différentes échelles de la région parisienne.

La perspective relancée par les déclarations du président de la République relatives à la mise en place d'une intercommunalité du Grand Paris a toute l'apparence de l'évidence et du bon sens. La condition d'une action publique performante en Île-de-France – c'est-à-dire conjuguant compétitivité au-dehors et solidarité au-dedans – consiste à "gouverner" au bon niveau, celui de la globalité et de la cohérence. À cet égard, la fragmentation institutionnelle francilienne est contre-productive et manifeste le retard de modernisation de l'action publique pour la Région-capitale.

Risques de déséquilibre et de conflictualité

À y regarder de plus près, ce n'est pas si simple. Il faut d'abord s'accorder sur ce "bon niveau". Si l'on considère,

pour faire simple, les deux hypothèses le plus généralement évoquées, toutes deux font problème. La première, que l'on pourrait nommer "Hausmann II", consiste à intégrer Paris et la trentaine de communes limitrophes. Si elle présente une certaine cohérence globale – un territoire dense unifié par le desserrement économique de Paris –, elle pose problème au-dedans, au niveau de la proximité, en exacerbant un déséquilibre de représentation entre les communes de plein exercice de la périphérie et des arrondissements parisiens de taille équivalente. Ce déséquilibre interne conduirait probablement soit à faire disparaître l'institution municipale parisienne au profit d'"arrondissements" homogènes comme dans le cas du Grand Londres ou de la tentative avortée d'Amsterdam, soit à renforcer l'échelon de proximité parisien (loi PLM). Quelle que soit l'option institutionnelle rete-



J.-C. Pettacini / Urba Images Server

nue à terme, cet enjeu interne souligne bien que cette hypothèse s'apparente davantage à une dilatation communale – le Grand Paris *stricto sensu* – qu'à l'organisation d'une véritable intercommunalité.

Celle-ci renverrait davantage au "bon niveau" constitué par Paris et sa première couronne, soit une centaine de communes. Cette hypothèse aurait pour conséquence directe la disparition politique des conseils généraux, transformés au mieux en "agences" départementales. Si cette disparition est souhaitée par certains, son implication pour le reste de l'Île-de-France reste, elle, beaucoup plus discutable. Un gouvernement intégré de la zone dense susciterait immédiatement une réaction défensive des départements de seconde couronne, nouant une alliance d'intérêts avec un pouvoir régional affaibli pour gérer un territoire résiduel.

Déséquilibre au-dedans ou conflictualité vis-à-vis du dehors, la constitution d'un Grand Paris ne garantit pas mécaniquement une alternative de gouvernement cohérente et efficace à la fragmentation communale.

Mais, si cet exercice rapide de politique-fiction n'est pas suffisamment convaincant, on peut le compléter par un point de vue comparatif et rétrospectif en observant l'expérience acquise après quarante ans de fonctionnement de telles institutions – les communautés urbaines – dans les grandes agglomérations françaises. À Lille, Lyon ou Bordeaux, celles-ci ont assurément démontré leur capacité à produire de la cohérence technique en matière d'infrastructures, de gestion de réseaux... Pour les enjeux davantage politiques, leur bilan est nuancé : certes, elles assurent efficacement une fonction redistributrice, en matière d'investissements publics, des territoires riches vers les territoires pauvres (voir leur impact sur la transformation de Roubaix ou de Vaulx-en-Verin). Cette fonc-

tion "réparatrice" ne signifie pas pour autant qu'elles aient été en mesure de maintenir dans la durée une stratégie combinant développement et cohésion.

Ce bilan contrasté interroge quant à sa transposition éventuelle en Île-de-France. En effet, en matière de gestion des réseaux et des infrastructures, l'agglomération parisienne est déjà fort bien dotée. Elle bénéficie de l'héritage du département de la Seine et de la longue période d'administration directe par l'État, qu'il s'agisse des transports (RATP), de la santé (Assistance publique) ou des syndicats de réseaux (eau, assainissement...). De plus, les départements de la petite couronne, par le biais de la masse de leurs prestations sociales, assurent une forme de gestion intégrée de grands "quartiers" de l'agglomération. Autrement dit, ce n'est pas l'efficacité des prestations et services techniques qui fait défaut à l'Île-de-France, c'est le pilotage stratégique. Et, de ce point de vue, à Marseille, Lyon ou Lille, les communautés urbaines associant ville-centre et banlieue s'avèrent tout aussi inopérantes, pour deux raisons : trop globales, elles montrent les limites d'un gouvernement intégré, "par le haut", le plus souvent bridé dans son action par le souci de l'équilibre de traitement entre ses composantes, au-delà du consensus désormais acquis en faveur d'une certaine "discrimination positive territoriale" ; pas assez globales, elles n'intègrent pas la totalité des espaces métropolitains actuels, de Marseille à Aix, de Lyon à Saint-Étienne ou de Lille à Valenciennes. C'est ce qu'a bien pointé l'État en suscitant la mise en place de démarches de coopération métropolitaine, sans toutefois les étendre à l'Île-de-France.

Or, à cette échelle – qui, dans le cas parisien, devrait englober la grande couronne au moins jusqu'aux villes nouvelles –, l'observation des capitales européennes montre que l'existence d'un gouvernement métropolitain inté-

gré est impossible. Alors qu'à Berlin, Londres ou Madrid, partout, la combinaison des pouvoirs est la règle.

Une combinaison cohérente de pouvoirs locaux

Ce rapide survol comparatif interroge quant à l'enjeu réel pour l'Île-de-France. Pour "bien gouverner", s'agit-il de combler le retard francilien en regard d'un modèle "moderne" de pouvoir local exerçant une forme de monopole territorial ? Ou faut-il davantage penser les conditions "postmodernes" de gouvernance de la complexité des territoires métropolitains ?

Le défi serait alors non pas d'imposer la création d'une institution de gouvernement au bon niveau, mais davantage d'inciter à l'émergence d'un *leadership* au sein d'une combinaison cohérente de pouvoirs locaux.

Si on s'attache à cette perspective, trois questions sont à l'ordre du jour pour accélérer et organiser les mutations en cours du paysage politique francilien.

Tout d'abord, comment réorganiser la carte des intercommunalités pour en faire la "brique de base" du pouvoir local ? Comme dans la plupart des autres grandes aires urbaines françaises, les intercommunalités franciliennes sont avant tout des intercommunalités de ressemblance, regroupant des communes aux profils socio-économiques proches. De Plaine Commune au nord à Val de Bièvre au sud, en passant par Arc de Seine à l'ouest, ces intercommunalités constituent d'abord des coalitions homogènes d'intérêts locaux. Mais, parce qu'elles ont moins qu'ailleurs à traiter de grands enjeux techniques de politiques publiques (déplacements, réseaux...), elles sont encore davantage attendues sur le registre politique, celui, identitaire, de la fabrication "du local en métropole". En effet, si l'attachement à la commune est réel en Île-de-France, le niveau communal ne suffit plus à caractériser l'identité locale en regard de la dilatation et de la complexité métropolitaines. Une autre construction géopolitique est nécessaire, à la fois proche, appropriable par chacun au-dedans et visible à l'extérieur, à l'échelle francilienne. Quelles seraient les conditions pour que ce nouvel échelon couvre peu ou prou exhaustivement le territoire aggloméré et que, tels des pétales de la marguerite francilienne, elles y expriment les grandes identités locales ?

La deuxième dynamique de transformation en cours dans l'organisation des pouvoirs en Île-de-France tient à l'essor rapide de formes de coopération interterritoriale ou interinstitutionnelle, tels la Vallée scientifique de la Bièvre entre quatre intercommunalités, le pôle d'Orly entre deux conseils généraux, ou le Cône sud de l'innovation, encore plus divers, de Paris à l'Essonne, et évidemment la Conférence métropolitaine initiée par Paris. On peut voir là le mode de réponse par défaut, conjoncturel, à la fragmentation institutionnelle francilienne, mais on peut aussi y

voir une forme radicale et pragmatique d'innovation pour la gouvernance territoriale, à travers la capacité des institutions territoriales à se projeter et à coopérer au bon niveau, en fonction des enjeux et des projets. À l'évidence, ce nouveau mode d'action exige d'abord de la liberté et de la plasticité quant à ses formes d'émergence et d'organisation. Mais il nécessite aussi une adaptation des instruments de l'action publique, de la gestion des ressources humaines à la passation de la commande publique en passant par l'organisation des maîtrises d'ouvrage, qui est à imaginer.

La dernière question porte sur le niveau régional. La critique ici formulée à l'encontre du scénario du Grand Paris intercommunal pourrait laisser penser que l'on plaide pour un véritable gouvernement régional parce qu'il serait lui au bon niveau, celui de la métropole. Ce n'est pas le cas. Certes, la Région Île-de-France bénéficie d'une chance exceptionnelle, celle de se situer peu ou prou à l'échelle métropolitaine. Pour autant, cela ne suffit pas à en faire un échelon de gouvernement "monopolistique". Parce qu'il s'agit de la Région-capitale, le pouvoir régional sera toujours "évidé" par le haut, c'est-à-dire concurrencé ou contrôlé de près par l'État, ce qui est le cas dans la plupart des grandes métropoles du monde. Inversement, la montée en puissance politique du local, des identités intramétropolitaines est aussi inéluctable. Ainsi pris en tenailles, le pouvoir régional est néanmoins en capacité, comme il l'a démontré au travers de l'exercice du SDRIF, de "donner le ton" en fournissant l'ordre du jour des débats métropolitains (densification, organisation des "faisceaux"...) : une Région "animatrice" en quelque sorte. Mais cela restera insuffisant si, d'une part, elle n'est pas en situation d'instaurer un véritable *leadership* politique et si, d'autre part, elle ne dispose pas des instruments à même de concrétiser sa posture régulatrice : en matière de programmation du logement notamment, mais plus largement pour assurer une fonction de redistribution et de péréquation entre les territoires.

Durant des décennies, au nom de son exceptionnalité, l'Île-de-France a été gouvernée par en haut et de l'extérieur. Depuis quelques années est amorcé un processus de changement par le bas, initié par les acteurs locaux, qui conduit par certains aspects à une forme de banalisation des modes d'organisation politique franciliens. L'heure est-elle pour autant à un retour au mythe des années 1960, à une intervention d'exception de l'État sous prétexte de remettre l'Île-de-France dans le droit commun intercommunal ? La rupture souhaitable ne consisterait-elle pas davantage à faire collectivement le bilan de dix ans de transformations accélérées, et à inventer sur cette base, pour bien gouverner l'Île-de-France, des formes inédites et spécifiques de combinaison entre institutions de gouvernement et instances de gouvernance ? |

Daniel Béhar