



Politiques publiques

et territoires



N° 40, Mars 1999

L'Ile-de-France, exception ou laboratoire?

**DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE**

La situation francilienne est, à bien des égards, paradoxale.

C'est ici que s'exprime de la façon la plus criante l'obsolescence du modèle français d'administration du territoire. Le découpage des communes et des départements paraît y relever de persistances historiques et politiques, sans rapport avec les dynamiques sociales et économiques contemporaines. Dans les autres régions, les différents pouvoirs issus de la décentralisation sont parvenus à un *modus vivendi* territorial : les grandes villes s'auto-gouvernent, les régions développent une politique des villes moyennes et les conseils généraux se focalisent sur l'appui aux chefs-lieux de canton. Un tel partage des rôles n'est pas envisageable en Ile-de-France parce que tous les pouvoirs interviennent sur les mêmes espaces. La concurrence et l'imbrication des autorités y sont extrêmes.

Cette situation justifierait que l'Ile-de-France soit le terrain d'application prioritaire des nouvelles modalités d'administration du territoire qui s'esquissent aujourd'hui : renforcement de l'intercommunalité politique, fiscalité d'agglomération, contractualisation entre l'Etat et les agglomérations. Or ces différentes transformations apparaissent partout envisageables, sauf en Ile-de-France. En raison de sa taille, de la complexité de ses enchevêtrements, l'organisation territoriale de l'Ile-de-France semble inapte à se conformer au moule de préconisations modernisatrices qui pourtant, sur le reste du territoire national, font, sur le plan des principes, peu ou prou consensus.

Tel est le paradoxe francilien : principal témoignage de l'obsolescence du modèle français de gouvernement des territoires, elle ne peut bénéficier des solutions préconisées pour y remédier. Nous nous proposons de tenter de renverser le regard pour dépasser ce paradoxe : et si l'Ile-de-France, loin de constituer une exception se révélait comme le laboratoire des formes nouvelles du gouvernement politique, face aux transformations urbaines et territoriales ?

LA RELATION CENTRE-PERIPHERIE EN ILE-DE-FRANCE : UNE EXCEPTION ANTICIPATRICE ?

En Ile-de-France, comme dans toutes les agglomérations françaises, une vision concentrique de l'espace fonde

les schémas de régulation publique territoriale. Depuis 40 ans, l'action publique est intervenue dans les villes françaises au nom d'une lecture constante de la relation entre centre et périphérie, soit pour favoriser le développement urbain (infrastructures, équipements, construction neuve individuelle...), soit pour le maîtriser et en traiter les conséquences (étalement en tâche d'huile, fractures urbaines...). La politique des villes nouvelles a été conçue, dès les années soixante pour répondre à ce processus de développement concentrique. C'est encore autour de cette question qu'au début des années quatre-vingt-dix, le Schéma Directeur de la Région Ile de France a été conçu : mise en œuvre de "secteurs stratégiques" à la charnière de la première et de la deuxième couronnes (Seine Amont, Seine Aval...) pour maîtriser ce développement ; désignation de "villes trait d'union" (Etampes, Rambouillet, Montreuil...) à la frontière de l'Ile-de-France pour éviter le débordement du phénomène d'étalement sur les "franges franciliennes". A plus petite échelle, la coopération interrégionale (Contrat de Plan interrégional du Bassin Parisien) se propose de geler l'urbanisation de la périphérie extérieure à l'Ile-de-France pour mieux assurer le développement de "métropoles millionnaires en réseau" (Caen / Rouen / Le Havre, Orléans / Tours / Blois...).

Une telle volonté persistante d'aménagement du territoire commune à l'Ile de France et aux autres agglomérations françaises, autour de l'affirmation de la centralité et du souci de maîtrise des relations centre-périphérie devrait trouver un écho symétrique dans le registre du gouvernement territorial.

C'est là le sens des réformes politiques, administratives et fiscales centrées sur la question de l'agglomération : concevoir un mode de gouvernement local qui prenne acte du processus d'étalement urbain, tout en s'y opposant, en se mettant à hauteur d'une relation centre/périphérie dilatée.

Un principe inopérant en Ile de France

C'est en regard de cette ambition qu'apparaît l'exception francilienne. Ce qui peut sembler difficile mais envisageable dans la plupart des grandes agglomérations ne peut être raisonnablement conçu pour l'Ile-de-France.

Nul ne peut prétendre concevoir un mode de gouvernement public pour l'Ile-de-France qui associe centre et périphérie. A l'échelle de l'Ile-de-France dans son ensemble, comment imaginer une intercommunalité rassemblant plus de 10 millions d'habitants, et près de 1300 communes ? Au-delà même de cet obstacle quantitatif, chacun sait qu'une telle perspective se heurterait au mythe repoussoir du "Grand Paris" sur lequel bien des utopies urbanistiques et politiques ont buté au fil des temps, la dernière en date étant celle de Banlieue 89 et de R. Castro !

Pourquoi, dès lors ne pas tenter, plus modestement, de faire de cette relation centre-périphérie le principe d'une intercommunalité politique démultipliée au sein de la périphérie parisienne ? Une telle perspective autoriserait à la fois à prendre acte de la massivité francilienne tout en s'approchant du modèle de gouvernement territorial que la puissance publique souhaite promouvoir.

Ce contournement pragmatique de l'exception francilienne tient pourtant de l'impasse et de l'illusion. L'hypothèse d'un découpage rationnel du territoire francilien à partir de centres urbains et politiques clairement identifiés se révèle être une impasse : comment, dans l'enchevêtrement territorial francilien, délimiter les polarités organisatrices et en délimiter les territoires d'influence ? Comment ensuite faire accepter ce découpage aux élus (communaux et départementaux) concernés ? Ceux qui ont tenté l'exercice ont mesuré combien la prise en compte du rapport centre-périphérie à une échelle plus modeste ne réduisait pas en proportion les difficultés.

Cette intercommunalité polarisée à même de maîtriser les dysfonctionnements socio-économiques de l'Ile-de-France se révèle, en outre, illusoire. La situation des villes nouvelles est à cet égard instructive. Cette figure, unique en Ile-de-France, d'intercommunalité politique organisée sur le mode de la relation centre-périphérie, se trouve dans l'incapacité de maîtriser les processus économiques et spatiaux qu'elles ont engendré alentour et qui les affectent en retour. Les villes nouvelles n'ont cessé ? au cours de leur courte histoire ? de vivre sous la menace du retrait des communes agitées par les municipalités ; comment exiger, au nom de la maîtrise de leurs relations centre - périphérie, qu'elles étendent leurs périmètres !

Impossible à l'échelle de la Région dans son ensemble, l'organisation de celle-ci en fonction de la relation centre-périphérie se révèle tout aussi illusoire, à des niveaux plus modestes.

N'est-ce pas en fait cette relation entre centre et périphérie prise comme l'enjeu et le moteur de la régulation publique qui fait problème, en Ile-de-France, mais aussi, dans une moindre mesure, pour les autres agglomérations françaises ?

Un modèle largement déstabilisé

La vision de l'organisation de l'Ile-de-France, structurée par la relation centre- périphérie n'est plus à même aujourd'hui de rendre compte des dynamiques territoriales franciliennes, et d'asseoir un modèle d'administration publique.

Trois processus déstabilisent ce modèle d'organisation spatiale : l'ampleur croissante des dynamiques socio-économiques " indifférentes " à la ville centre ; le développement des relations et spécialisations par quadrants au sein de l'Île-de-France ; et enfin la diversité des logiques de polarisation.

La métropole francilienne n'est plus seulement l'agglomération parisienne. Le rapport à Paris n'est le plus facteur exclusif d'organisation territoriale de l'Ile-de-France. Si le déplacement vers l'ouest de la centralité francilienne est connu, la déstabilisation de la centralité parisienne affecte plus globalement l'espace métropolitain. Un département de " i petite couronne i " comme le Val de Marne dont l'identité économique s'est construite sur une fonction d'arrière-cours de Paris (zones logistiques, équipements hospitaliers...) prend peu à peu ses distances et voit se développer des fonctions économiques d'une ville dense (logistique d'éclatement intégrant du service à valeur ajoutée, distribution agroalimentaire...), avec pour conséquence la fragilisation de ses atouts traditionnels de périphérie (Rungis/Orly...).

Ce processus d'effritement de l'hégémonie parisienne ne favorise pas pour autant l'émergence de " centralités périphériques ", c'est à dire inscrites dans un schéma concentrique. Nombre d'indicateurs soulignent aujourd'hui l'approfondissement des interdépendances et des spécialisations au sein de secteurs angulaires, ou " quadrants ", qui traversent la première et la deuxième couronnes.

Les études de P. Beckouche et F. Damette démontrent l'approfondissement des spécialisations du système productif par quadrant, à l'échelle du Bassin parisien autant qu'à celle de l'Ile-de-France. En outre, l'analyse des migrations résidentielles définitives entre les recensements de 1975 et de 1990 montre que 10 à 15% des populations accueillies sur chaque quadrant de l'Ile-de-France (c'est à dire en l'occurrence sur un secteur angulaire excluant Paris et la petite couronne) était issu de ce même quadrant. Un récent sondage auprès des entreprises installées en villes nouvelles indique que les flux interentreprises (clients ou fournisseurs), internes aux quadrants ne sont jamais inférieurs à 20 ou 25 % de leurs échanges.

Autrement dit, la représentation habituelle d'une Ile-de-France structurée par couronnes concentriques et dont chaque élément est d'abord caractérisé par sa distance au centre doit être largement nuancée. La relation au centre parisien n'est plus exclusive et l'organisation par quadrants vient compléter la lecture en couronnes. Dans une agglomération déjà " étalée ", les interdépendances plutôt structurées par quadrant, viennent recomposer l'étalement urbain, et donnent une dimension nouvelle à l'opposition est-ouest en Ile-de-France.

Celle-ci reflète non seulement des contrastes socio-économiques persistants mais encore des interdépendances territoriales différenciées. A l'ouest, la diversité et la multiplicité des relations territoriales - de Chartres à Saint-Quentin-en-Yvelines par exemple, en passant par Rambouillet, Versailles et les Hauts de Seine - renforcent la concentration des richesses et rendent crédible le " raccrochage " des poches de pauvreté (de Mantes-la-Jolie à Chanteloup-les-Vignes, ou la Boucle Nord des Hauts de Seine). Tel n'est pas le cas de l'est francilien : l'accumulation des handicaps sociaux y est redoublée par le morcellement territorial ; les différents marchés locaux du travail voisinent avec indifférence ; les pôles d'excellence, de Roissy à Marne la Vallée, assurent davantage de retombées à l'échelle métropolitaine que d'effets d'entraînement de proximité.

Ce trait met en évidence le troisième processus qui vient déstabiliser la relation centre-périphérie en Ile-de-France : au sein de la métropole, les polarités se développent selon des modalités variées dont la notion de centralité ne rend plus compte. Les villes nouvelles constituent indéniablement aujourd'hui des polarités majeures au sein de l'Ile-de-France. Mais il est impossible de caractériser à partir de la seule relation centre-périphérie les interdépendances territoriales qu'elles structurent. Saint-Quentin en Yvelines semble construire sa relation à son environnement sur le mode de la réciprocité avec des pôles voisins ; Cergy, apparemment plus indifférente aux pôles environnants, tant de la Vallée de l'Oise que de la Seine, paraît faire perdurer la relation centre -périphérie vis à vis de l'urbanisation récente du Val d'Oise. Quant à Marne la Vallée, son dynamisme relève du " splendide isolement " vis à vis de son environnement et engendre un " effet châtaignier " de quasi-stérilisation vis à vis de villes qui tombent dans sa périphérie (Meaux) . Trois villes nouvelles, trois figures de la polarisation qui démontrent qu'à l'évidence celle-ci n'est plus aujourd'hui synonyme de centralité.

Affaiblissement du rapport au centre de l'agglomération ; relativisation de la structure en couronnes

concentriques, implosion de la catégorie de la centralité : la relation centre / périphérie est aujourd'hui singulièrement mise à mal en Ile-de-France.

LES TRANSFORMATIONS DE LA REGULATION TERRITORIALE EN ILE DE FRANCE

La dilution progressive de la logique centre-périphérie rend aujourd'hui difficile l'application à l'Ile-de-France du modèle contemporain d'administration territoriale. Mais, loin de confirmer la thèse de l'exception francilienne, ce constat tend au contraire à l'invalider.

Sur le plan de la relation centre-périphérie, l'Ile-de-France ne fait pas exception ; elle anticipe et accentue les dynamiques à l'œuvre dans toutes les agglomérations touchées par le processus de métropolisation. Dans le Nord Pas de Calais, dans la région lyonnaise, sur la Côte d'Azur ou la côte Basque, plus discrets, les processus sont les mêmes : lorsque les villes s'étalent et que les territoires alentours s'urbanisent, la relation centre-périphérie est insuffisante pour décrire les interdépendances qui s'instaurent et inapte à structurer de nouvelles modalités politiques d'administration du territoire.

C'est avec une grille d'interprétation renouvelée qu'il faut lire les transformations de la régulation publique territoriale en cours aujourd'hui en Ile de France.

L'impossible pertinence du gouvernement intercommunal

L'incapacité de la relation centre-périphérie à rendre compte du fonctionnement métropolitain a un corollaire essentiel : en Ile-de-France, les échelles d'interdépendance territoriale sont multiples et ne concernent pas exclusivement des espaces contigus.

Ainsi, les décisions d'aménagement prises au niveau national ou régional ont engendré des difficultés hors échelle locale. C'est par exemple le cas de Mantes, Meaux, Melun, Montereau pour lesquelles une contractualisation locale assise sur une intercommunalité de voisinage serait incapable de produire une politique de la ville à la hauteur des enjeux sociaux et urbains liés à la présence dans ces villes de ZUP massives.

D'autres territoires franciliens présentent plus discrètement la même situation. Ainsi les villes moyennes des confins de l'Ile-de-France dont on aurait pu penser qu'elles seraient les plus aptes à faire perdurer le modèle centre-périphérie suscitent des dynamiques territoriales qui décrivent plusieurs échelles. A Etampes, Montereau ou Rambouillet, les bassins d'emploi restent d'échelle locale et organisés autour d'une relation centre-périphérie vis à vis de la ville éponyme ; ce n'est pas le cas en revanche des bassins d'habitat. Le développement résidentiel autour de ces villes, bien que contigu à celles-ci, n'est pas régi par des mécanismes (fonciers, sociaux...) propres à ces villes, mais relève de facteurs d'échelle régionale.

Cette disjonction relative entre bassin d'habitat et bassin d'emploi complique singulièrement la tâche de ceux qui voudraient définir le périmètre pertinent de solidarité géographique entre le centre et la périphérie de ces agglomérations secondaires de l'Ile-de-France !

La discontinuité des interdépendances territoriales au sein du système métropolitain francilien vient radicalement bousculer les attendus habituels de l'intercommunalité politique. Celle-ci exprime en effet une exigence de solidarité géographique, manifeste une volonté de mutualisation des ressources, de redistribution des richesses, voire des hommes. L'intercommunalité politique est en général synonyme de complémentarité géographique.

La situation francilienne vient contredire ce principe. En Ile-de-France, l'intercommunalité ne garantit pas la mise en œuvre d'un processus de redistribution. Mieux (ou pis), en Ile-de-France, la redistribution locale n'aurait que peu d'impact sur des processus territoriaux discontinus. Ce constat n'invalide pas nécessairement toute coopération intercommunale en Ile-de-France mais il invite à considérer les fonctions des regroupements intercommunaux autrement que selon un principe de complémentarité géographique et de redistribution locale.

L'intercommunalité se développe en Ile-de-France le plus souvent pour peser face à la massivité du système métropolitain, dans le prolongement de la commune et de sa légitimité politique. Il ne s'agit pas d'abord de se regrouper au nom d'une rationalité territoriale, mais de conclure une alliance politique — qui peut être temporaire. Autrement dit, comme la commune, l'intercommunalité constitue un périmètre arbitraire qui ne

peut-être jugé en fonction de son degré de pertinence socio-économique, mais en regard de sa légitimité et de son efficacité politiques.

Les intercommunalités fortes qui se tissent aujourd'hui par exemple entre Saint-Denis et Aubervilliers ou entre Arcueil, Cachan, Gentilly, le Kremlin-Bicêtre et Villejuif manifestent une pertinence territoriale discutable. Reflets de découpages arbitraires, leur légitimité est néanmoins incontestable, parce que politique.

En cela, le développement de l'intercommunalité en Ile-de-France ne doit pas être considéré comme un processus de modernisation politique, dont l'aboutissement serait la disparition de la commune, condamnée pour raison d'obsolescence, mais comme le reflet de la permanence de celle-ci et de sa capacité d'adaptation.

La pertinence émergente de la gouvernance régionale

Souvent taxée d'ingouvernable, l'agglomération francilienne bénéficie pourtant d'un atout maître. Elle dispose d'une institution élue, la Région, située à la bonne échelle, c'est-à-dire suffisamment globale pour appréhender simultanément les questions du développement et de la solidarité, et traiter ensemble les enjeux internes -ceux de la cohésion de l'agglomération- et externes -ceux de sa place au sein de l'espace national.

En dépit de ces conditions favorables, l'institution régionale ne peut pour autant prétendre revendiquer la légitimité et la fonction d'une instance politique d'agglomération. La massivité de l'Ile-de-France, son poids national empêchent d'assimiler l'institution régionale à une intercommunalité d'agglomération. Sous peine d'apparaître comme un Gargantua intercommunal, la Région Ile-de-France ne peut prétendre au statut politique que la pertinence socio-économique de son périmètre pourrait autoriser. Si elle doit renoncer par avance à ce statut de niveau de gouvernement territorial, la Région Ile-de-France peut néanmoins se distinguer du statut ordinaire d'instance régionale.

Le Conseil Régional s'est considérablement investi dans la défense de son rang national -la région capitale- et de sa fonction de métropole internationale. A l'intérieur, il s'est tenu à l'activité classique d'une institution régionale, pour promouvoir les vertus de l'équilibre et de l'harmonie entre territoires, accentuant l'image rurale de l'Ile-de-France et développant avec les collectivités locales des "contrats régionaux" dont les futurs "contrats de Pays" n'auraient pas à rougir ! Vis à vis de l'extérieur, la signature d'un Contrat de Plan Interrégional du Bassin Parisien a pris acte des interdépendances de fait autour de l'Ile-de-France. Mais on s'est limité pour l'essentiel à une démarche de compensation du processus de débordement francilien. La mise en place du nouveau Contrat de Plan offre l'occasion à l'institution régionale de développer une fonction nouvelle d'animation globale de la régulation territoriale métropolitaine.

A l'intérieur, la Région ne peut plus se contenter, en matière de Politique de la Ville par exemple, d'accompagner (ou de rivaliser avec) l'Etat, en dispersant ses crédits au titre de multiples contrats de développement urbain locaux. "Passer d'une logique de guichet à une logique de projet", selon la formule consacrée signifie d'abord pour la Région interroger ses propres politiques, celles de l'aménagement urbain, du développement économique, ou de la formation professionnelle pour les rendre effectivement cohérentes avec une exigence de solidarité territoriale. Cela signifie aussi tirer parti de son point de vue géographique, qui englobe l'ensemble de l'agglomération, pour interpellier, confronter ou accompagner les divers opérateurs, publics ou parapublics de niveau régional, dont dispose l'Ile-de-France. Peut-on énoncer une politique régionale de l'habitat sans intervenir vis à vis des stratégies des grands bailleurs sociaux (OPIEVOY, SCIC, 3F...) dont le patrimoine est régi à l'échelle régionale ? Est-il légitime de laisser la RATP seule responsable de la conception de sa contribution à la Politique de la Ville ? Où sont confrontées les différentes visions possibles de la solidarité territoriale en matière de transports collectifs ?

De même, vis à vis de l'extérieur, la compensation financière du "préjudice" causé au pourtour de l'Île-de-France ne pourra tenir lieu longtemps de "Projet pour le Bassin Parisien". Il faudra bien que les uns ou les autres prennent conscience que le débordement n'est pas le seul processus en cause, que progressivement le Bassin Parisien fait système, au travers d'interdépendances multiples et que c'est à son intégration territoriale qu'il va falloir maintenant contribuer.

Animation de la sphère des opérateurs d'agglomération, construction d'une régulation territoriale à l'échelle du Bassin Parisien... n'est ce pas —à l'énoncé de ces tâches— la figure d'une gouvernance territoriale qui s'esquisse aujourd'hui autour de l'instance régionale ?

L'intercession en métropole : une seconde chance pour les Conseils généraux ?

Le Conseil général est l'instance politique la plus dépréciée en Ile-de-France. Plus que partout ailleurs en France elle paraît prise en tenaille entre la commune qui maintient sa légitimité malgré l'extension métropolitaine et la Région dont la pertinence territoriale se confirme. Non seulement les conseils généraux ne

bénéficient pas de la légitimité historique de leurs homologues de province, mais ils souffrent plus que les autres d'un découpage arbitraire qui souligne une obsolescence accélérée. Le stigmate du charcutage électoral qui a présidé à leur naissance est lourd à porter.

Pourtant, en dépit des apparences, les Conseils généraux d'Ile de France semblent en mesure de relever le défi. Considérons encore une fois le témoignage révélateur de la Politique de la Ville. Là où la plupart des Conseils généraux hésitent, franchissent discrètement le pas en contribuant à la marge aux contrats de ville, au travers de leurs compétences sectorielles, c'est à dire pour l'essentiel l'action sociale, une bonne part des Conseils généraux d'Ile de France innovent radicalement.

Lors du XIème Plan, la plupart d'entre eux ont emboîté le pas aux Hauts de Seine et ont signé avec les communes leurs propres contrats globaux au titre de la Politique de la Ville. Parce qu'au sein de la métropole francilienne, l'ensemble de leur territoire est urbanisé —ou, pour l'Essonne, la Seine et Marne et les Yvelines régis par des mécanismes urbains—, les compétences des Conseils généraux y sont autant sectorielles que territoriales et urbaines. Cette prise de conscience est loin d'avoir produit tous ses effets. Si les Conseils généraux d'Ile-de-France ont pris acte du phénomène urbain, ils sont loin d'avoir pour autant mis en œuvre les processus de solidarité territoriale qui s'imposent. Mais le pli est pris —et les premières étapes d'élaboration du futur Contrat de Plan le confirment— les Conseils généraux d'Ile-de-France évoluent progressivement vers une fonction inédite, en contribuant à situer chacun —et chaque unité territoriale de base, communale et intercommunale— au sein de la complexité métropolitaine.

Autrement dit, les Conseils généraux acquièrent peu à peu une légitimité particulière, celle d'"intercesseurs" entre le local et le métropolitain. C'est là un défi majeur pour les Conseils généraux : sont-ils en mesure désormais d'assurer une fonction d'interface politique entre la persistance de "l'ancien" (le modèle communal) et la lente émergence du "moderne" (le modèle métropolitain) ? Le défi est d'autant plus important pour eux que cette fonction leur est aujourd'hui disputée par d'autres. En adjacence aux Conseils généraux (c'est le cas du Comité de Développement du Val de Marne) ou sur des espaces de rang quasi-similaire (la Plaine de France, de Saint Denis à Roissy, le Sud Est du Val d'Oise autour de Roissy, la Vallée de la Bièvre entre Hauts de Seine et Val de Marne, le Centre Essonne autour du génome d'Evry...) émergent aujourd'hui des configurations territoriales tout à fait inédites, constituées implicitement ou explicitement sur la base de cette fonction "d'intercession métropolitaine".

L'originalité de ces configurations est double. D'une part, ni intercommunalité politique, ni force de pression socio-économique, elles agrègent en leur sein les deux fonctions le plus souvent disjointes de la représentation et de la consultation. Autrement dit, représentants de l'Etat, élus locaux, milieux socio-économiques, et universitaires y cohabitent, sans exigence de paritarisme formel, et en décalage de leur position habituelle. D'autre part, constituées autour de périmètres flous, sans frontières définitives, elles considèrent avant tout leur raison sociale géographique (la Vallée de la Bièvre, le Sud Est du Val d'Oise, et même le Val de Marne...) comme un dénominateur commun, un point d'appui pour agir, susciter les projets, mettre en réseau les initiatives, tant à un niveau local que dans une fonction de "levier" vis à vis de l'ensemble métropolitain. Ainsi, le Comité de Développement du Val de Marne n'arrête pas sa réflexion sur la logistique aux frontières de ce département, mais considère cette fonction économique à la fois comme un point d'appui pour le renouvellement urbain de la Seine Amont et l'ancrage de Marne la Vallée à la première couronne et comme un levier pour traiter les réciprocity économiques sur l'ensemble du quadrant Sud Est de l'Ile-de-France, de Paris à Melun Sénart.

C'est bien là une fonction d'intercession métropolitaine, autour d'un niveau meso-territorial qui prend donc corps aujourd'hui, et peut —s'ils la saisissent— offrir une seconde chance aux Conseils généraux d'Ile de France, en dépit de leur handicap originel.

L'exigence de territorialisation de l'Etat

Un tel bouleversement du paysage de l'action publique confrontée au fait métropolitain entraîne des conséquences sur le fonctionnement de l'Etat. Cela exige de sa part un renversement du regard qu'il porte sur l'Ile-de-France. Depuis des décennies, l'Ile-de-France relevait quasi exclusivement pour l'Etat d'un enjeu d'aménagement du territoire, autour de l'exigence du rééquilibrage Paris / province. Aujourd'hui, comme le montrent les travaux les plus récents, cette approche doit être révisée. L'Ile-de-France se spécialise toujours plus dans des fonctions économiques de production de niveau national et international, alors que ses fonctions de reproduction sociale sont déficientes : baisse de "productivité" de son appareil universitaire et de formation, déficit de qualité et d'efficacité de ses services publics. C'est cet aspect de la question francilienne —l'enjeu de la gestion urbaine— qui doit désormais mobiliser l'Etat, dans une optique de territorialisation de ses politiques nationales.

Ce changement de perspective doit être maintenant reconnu au niveau central ; toutes les implications doivent

en être mesurées sur le plan territorial. La territorialisation de la politique de l'éducation ne peut ainsi pas se réduire à une adaptation à la singularité de chaque situation locale ; c'est une différenciation stratégique bien plus globale qui est aujourd'hui nécessaire. En Seine Saint Denis par exemple, l'éducation demande d'abord un renforcement considérable des moyens et des ressources humaines accompagné par des expérimentations pédagogiques ; dans les Hauts de Seine ou les Yvelines, l'impératif de réduction des inégalités suppose une refonte de la carte scolaire, et la redistribution des filières de formation, dans une perspective de meilleure accessibilité à tous.

De même, en matière de politique du logement, la mixité urbaine doit être déclinée territorialement. Dans l'Ouest de l'Ile-de-France, la politique du logement devrait conduire à diversifier la production de l'offre nouvelle pour élargir l'éventail de choix résidentiels offerts aux ménages. Dans certains quartiers du cœur de l'agglomération, elle doit reconnaître la permanence des flux migratoires au sein d'une métropole de rang international tout en offrant la possibilité de suivre des itinéraires résidentiels hors des territoires du premier accueil.

En cela, l'Ile-de-France constitue pour l'Etat local le concentré du défi que constitue pour lui la territorialisation sur l'ensemble de l'espace national : organiser en permanence ses politiques à l'interface d'une conception globale et d'une mise en œuvre locale.

* *
*

La plupart des observateurs s'accordent pour déplorer l'exception francilienne et voir dans les évolutions actuelles des pouvoirs locaux (développement d'une intercommunalité fondée sur la seule raison politique, bonne santé des Conseils Généraux...) autant de signes de son ingouvernabilité. On l'a dit, ce point de vue pessimiste sur l'Ile-de-France s'appuie avant tout sur l'inadéquation entre les dynamiques qui s'y développent et la volonté nationale de les inscrire dans un modèle de régulation liant centre et périphérie.

Considérer que ce modèle est aujourd'hui en voie d'épuisement dans la plupart des territoires français engagés dans des processus de métropolisation et que l'Ile-de-France a seulement, sur ce plan, quelques longueurs d'avance, ne doit pas pour autant conduire à manifester, vis à vis des transformations politiques qu'on y observe, une naïveté hors de propos. La régulation territoriale en Ile de France reste un enjeu difficile et exige des efforts de tous. En revanche, ces transformations franciliennes invitent à considérer différemment la perspective d'ensemble de la régulation politique territoriale. L'Ile-de-France montre la voie en ce qu'elle suggère l'abandon de l'idéal modernisateur, visant la concordance entre les territoires politiques et socio-économiques, autour de " périmètres pertinents " qu'il s'agisse là de la région ou ailleurs de l'agglomération.

Au vu du laboratoire francilien, ne faut-il pas admettre que, entre le " vieux " (la commune, le département), et le " neuf " (l'agglomération, les territoires de projet), le modèle géopolitique de régulation territoriale du XXIème siècle articulera durablement les niveaux distincts de la gouvernance et du gouvernement public ?