

Extrait de :



La planification au péril du SDRIF ?

Daniel BEHAR et Philippe ESTEBE

L'exercice en cours de révision du SDRIF — au travers des réflexions et des débats qu'il suscite — met en évidence un ensemble de basculements géopolitiques majeurs en île-de-France. Chacun s'accorde à souligner qu'il s'agit de l'acte de baptême de la décentralisation francilienne. La responsabilité de la planification passe des mains de l'État à celles d'une collectivité locale, la Région. On propose ici une hypothèse légèrement différente : il s'agit moins d'un transfert État-Région que d'un basculement de leadership du binôme État-banlieue au couple Région-Paris, ce qui s'accompagne d'un changement des représentations spatiales dominantes. Enfin, ce basculement se traduit par un glissement du registre de la planification à celui de la gouvernance.

De la planification à la gouvernance

Il faut en effet rappeler que les "grandes heures" de la planification de l'Île-de-France ne correspondaient pas seulement à un pilotage extérieur de la Région-capitale par l'État central, mais résultaient davantage d'une alliance stratégique entre celui-ci et le pouvoir local de la "banlieue rouge". Cette alliance — au-delà de la nostalgie de la Résistance — reposait sur de véritables intérêts communs manifestés par la permanence de deux représentations dominantes.

La première, mobilisant une lecture en couronnes de l'Île-de-France, prône le principe du polycentrisme et la seconde, constatant les inégalités structurelles entre l'Est et l'Ouest, proclame la nécessité d'un rééquilibrage à l'est. L'État privilégie certes la recherche du polycentrisme (villes nouvelles...), mais ne peut se désintéresser du rééquilibrage à l'Est (RER A, Eurodisney...). À l'inverse, les élus de la banlieue rouge appellent au rééquilibrage à l'est mais voient tout l'intérêt d'un polycentrisme¹.

Cette alliance stratégique a persisté de fait jusqu'aux années 1990 (en particulier pour le SDRIF de 1994). Mais elle est à présent supplantée par l'émergence d'un nouveau binôme en passe de prendre le leadership : la Région dispose désormais de la compétence réglementaire et politique de l'aménagement du territoire. Paris, historiquement préoccupé avant tout par son rôle de métropole mondiale, sort progressivement de son indifférence au local et se propose de nouer des relations globales avec son environnement. Ces nouveaux acteurs n'ont pas pour autant l'intention de se glisser dans les habits de l'État et de la banlieue. Si la double rhétorique du polycentrisme et du rééquilibrage à l'est n'est pas abandonnée, deux nouvelles représentations sont davantage mises en avant. La Région — et c'est là la principale innovation de la Vision Régionale² — propose une lecture du "cadran" francilien, composé de cinq faisceaux angulaires associant chacun des territoires de Paris et des couronnes jusqu'aux franges de la Région. La Ville de Paris, quant à elle, transcende l'habituelle représentation en couronnes pour mettre en avant la notion de "zone dense" ou de "cœur métropolitain".

Alors que les deux représentations précédentes — les couronnes et la dualité Est-Ouest, fondaient deux énoncés stratégiques, le polycentrisme et le rééquilibrage à l'est, ce n'est pas le cas pour l'instant avec les faisceaux et la zone dense. Est-ce seulement une question de temps ? Rien n'est moins sûr.

En effet, la référence à ces deux représentations paraît moins mobilisée pour nourrir des orientations stratégiques que pour structurer des dispositifs d'animation territoriale.

¹ Cf. la position de P. Braouzec président de Plaine Commune, toujours arc-bouté sur ces deux termes

² Cf. D. BEHAR, Ph. ESTEBE, «Des couronnes aux quadrants : rupture rhétorique ou stratégique ?» in *Urbanisme* n°348, mai-juin 2006, pp.21-23

Pour la Région, ces faisceaux devront constituer le cadre de déclinaison de la Conférence régionale, débouché pérenne du SDRIF. La Vision Régionale indique qu'il s'agit d'un "mode de dialogue"³. Quant à la zone dense, elle est au fondement de l'initiative récente de la Ville de Paris d'organiser une "Conférence métropolitaine du coeur de l'agglomération parisienne". Cette convergence Paris-Région, prenant appui sur de nouvelles figures territoriales pour proposer une offre de dispositifs de gouvernance, est renforcée par la similitude des questions ainsi mises en débat.

Alors que dans la période précédente les énoncés stratégiques — rééquilibrage et polycentrisme — étaient concrétisés par des grands partis pris d'aménagement et des investissements majeurs (les villes nouvelles, le RER...), ce n'est pas le cas avec les dispositifs de gouvernance référés à la zone dense et aux faisceaux.

Dans les intentions de leurs promoteurs, il ne s'agit pas d'en faire les lieux d'émergence de grandes opérations mais plutôt d'y traiter des enjeux de la vie quotidienne.

Ainsi, pour la Région, les faisceaux constituent en Ile-de-France la nouvelle échelle de la "proximité", celle des bassins de vie, des mobilités domicile-travail... Il s'agit donc de garantir à cette échelle l'équité de l'offre de services entre faisceaux et la cohérence de cette offre au sein de chaque faisceau.

Ces faisceaux permettent de "raisonner l'Île-de-France en partant des réalités vécues", indique la vision régionale. Et le président de Région précise que "ce principe de lecture du système régional s'ancre dans notre quotidien". L'échelle des faisceaux est donc pertinente pour "identifier les pôles de croissance et d'emploi à conforter, localiser les grands équipements ou encore assurer une meilleure répartition du logement social"⁴.

Dans le cas de l'initiative parisienne, l'affichage "Conférence métropolitaine" pourrait laisser penser qu'il s'agirait d'y traiter de grands investissements "structurants". On ne semble pas en prendre le chemin. En réalité, cette conférence dite métropolitaine relève davantage d'une conférence Paris-banlieue visant là aussi à réguler l'offre de services, dans ce cas entre Paris et ses voisins.

La proposition du maire de Paris d'y mettre en débat son plan de déplacements va dans ce sens: comment harmoniser de part et d'autre du périphérique une politique déterminante pour la qualité de la vie quotidienne au coeur de l'agglomération ?

On pourrait donc conclure à une parfaite symétrie inversée entre les logiques d'action publique mises en oeuvre en Île-de-France durant les décennies précédentes et celles qui le sont aujourd'hui. Précédemment, l'État, allié à la "banlieue rouge", construisait l'action publique à partir d'une planification qui, référée aux figures des couronnes et de la dualité Est/Ouest, structurait des énoncés stratégiques déclinés en investissements d'aménagement. À présent, la Région et la Ville de Paris inventent de nouvelles représentations territoriales pour organiser la gouvernance du quotidien.

La planification hors du SDRIF

Ce glissement des registres de l'action publique de la planification à la gouvernance, observable de façon paradoxale au travers de la procédure première de planification, la révision du SDRIF, apparaît d'autant plus plausible qu'elle reflète l'air du temps.

La montée des incertitudes justifie le repli en regard d'un exercice de planification prospective et, à l'inverse, la complexité croissante du système d'acteurs territoriaux et l'enchevêtrement de leurs responsabilités rendent impérieuse la mise en place de scènes de régulation tout en expliquant la disparition d'une autorité organisatrice.

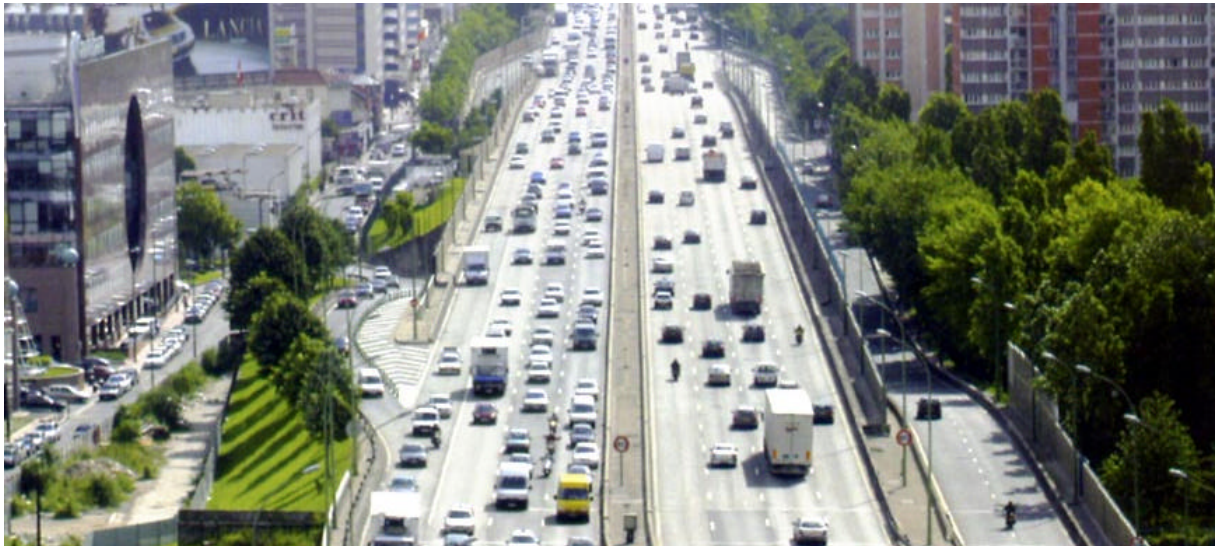
Cependant, au-delà de tout réflexe nostalgique, cet effacement de la planification de la boîte à outils de l'action publique en Île-de-France est porteur d'un risque que d'aucuns soulignent : celui, en forçant le trait, d'un rabattement des enjeux traités en Île-de-France sur ceux mis en avant dans les relations entre une ville moyenne et son environnement (le plan de déplacements, la répartition du logement social, l'équilibre des équipements...).

Le SDRIF serait-il assimilable à une "super Charte de pays", ignorant les enjeux propres à la Région-capitale et à l'une des premières métropoles mondiales ? Le scénario est outré, mais surtout il néglige un fait majeur : le rôle de l'État.

³ « Une vision régionale pour l'Île-de-France », juin 2006

⁴ Cf. Discours de J.-P. Huchon, forum SDRIF, 10 mars 2006

	Logique d'action publique	Leadership politique	Représentations territoriales	Fonctions	Résultats
Hier	Planification	État / "banlieue rouge"	Couronnes + dualité Est-Ouest	Production d'énoncés stratégiques Polycentrisme + rééquilibrage à l'est	Programation des grands investissements
Aujourd'hui	Gouvernance	Région / Paris	Faisceaux + zone dense	Amélioration de la qualité de vie au quotidien	Harmonisation des offres de services



L'État ne peut pas se désintéresser de l'avenir de la Région capitale. Il ne quitte pas la scène ; il change de rôle et entend la "gouverner à distance". Certes, l'État abandonne la prétention de produire une vision exhaustive qui ordonnerait l'ensemble de l'action publique en Île-de-France. Mais il recompose ses modes d'intervention. D'un côté, il fixe la norme à atteindre : la production de 60 000 logements par an. De l'autre, il "place ses pions" et met en avant deux types d'opérations majeures : les pôles de compétitivité et les Opérations d'intérêt national⁵.

Ce faisant, l'État "prend la main" sur deux enjeux essentiels pour la métropole : celui de sa compétitivité et celui de son "attractivité" territoriale. Dans les deux cas, le processus est similaire : l'État ne négocie pas avec la "gouvernance locale" le choix et la définition de ces opérations majeures. Il en assure seul la création ou la sélection (via la procédure d'appels à projets). Ces opérations "s'imposent" aux acteurs territoriaux. Cela ne signifie pas que l'État agisse seul. Mais il donne le "la" et ainsi invite à la convergence des acteurs locaux autour de ses initiatives. Les dispositifs contractuels— et au premier chef le contrat de projets État-Région — sont ensuite instrumentalisés à cet effet.

⁵ Trois pôles de compétitivité « mondiaux » : Medicen, System@tic et Cap Digital, et trois OIN : Seine-Amont-Seine-Aval, Orly -Rungis et Massy-Saclay -Versailles-Saint-Quentin

L'État, en quelque sorte, invente pour l'Île-de-France le "troisième âge" de la planification territoriale : après la planification volontariste des Trente Glorieuses et la planification souple et glissante des années 1980, voici le temps de la "planification par projets".

Autrement dit, loin d'être déséquilibrée, l'action publique territoriale en Île-de-France marcherait sur deux pieds : celui de la gouvernance du quotidien, pilotée par la Région et Paris, et celui de la planification par projets, initiée par l'État.

Comment traiter les contradictions métropolitaines ?

Ce scénario qui s'esquisse sous nos yeux paraît séduisant, en ce que l'ensemble des enjeux de l'aménagement régional francilien semble pris en compte.

Avec les pôles de compétitivité et les OIN, on dispose des leviers de la compétitivité ; avec les conférences territoriales, on invente les dispositifs garants de la cohérence dans la durée.

Pourtant, une question demeure : celle des contradictions latentes entre ces deux registres de l'action publique francilienne. C'est là en effet le cœur même de la "question métropolitaine". Le passage de l'agglomération à la métropole n'exprime pas seulement un changement de taille "au-dedans" et une accélération de la concurrence mondiale au-dehors. Il signifie davantage un changement de régime territorial autour d'une montée en puissance des contradictions: contradictions entre le dedans et le dehors, contradictions entre les registres de l'action publique.

Entre le dedans et le dehors tout d'abord : tout montre que ce qui est bon pour le dehors l'est moins pour le dedans. La spécialisation de l'économie francilienne autour des fameux "emplois métropolitains supérieurs" a pour corollaire la réduction de la base socio-économique de l'Île-de-France et la "fuite" des classes moyennes. À l'inverse, ce qui est bon pour le dedans — la multiplication des quartiers verts, l'étalement du marché de l'emploi — est contre-productif pour la performance francilienne⁶.

Entre registres de l'action publique ensuite : chacun constate à présent combien l'affirmation de pôles de développement économique peut se conjuguer avec la résistance de poches de pauvreté (cf. la Plaine de France).

De la même manière, la production impérative de la mixité résidentielle au travers de la répartition de la construction neuve de logements sociaux n'est pas gage mécanique de "mixité urbaine", entendue au sens de la diversité des usages de la ville.

Cet enjeu des contradictions métropolitaines constitue sans doute le défi conjoint tant des projets de planification stratégique que des dispositifs de gouvernance territoriale. Seront-ils en mesure, les uns et les autres, de relever ce défi ? Nul ne peut aujourd'hui l'affirmer.

Daniel Béhar est professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris. Philippe Estèbe est enseignant à Sciences Po Paris. Tous les deux sont consultants à la coopérative Acadie.

⁶ Cf. L. Davezies, « Paris, capitale économique », in *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* n°110, Le Seuil, 2004.