

Extrait de :

François Ascher ■ Francis Beaucire ■ Daniel Béhar ■ Marielle Berriet-Sollic ■ Caroline Berron ■ Vincent de Briant ■ Michel de Carvalho ■ Roland Castro ■ Victor Chomentowski ■ Yves Crozet ■ Laurent Davezies ■ Mireille Ferri ■ Charlotte Floquet ■ Vincent Fouchier ■ Danuta Hübner ■ Jean-Paul Huchon ■ Hervé Le Bras ■ Christian Lefèvre ■ Laurence Lemouzy ■ Jacques de Maillard ■ Pierre Mansat ■ Georges de Manteuffel ■ Yann Maury ■ Christine Nodier-Köller ■ Jean-Marc Ohnet ■ Françoise de Pannafieu ■ Xavier Pesenti ■ Vincent Renard ■ Hank Savitch ■ Sylvie Trosa ■ Aurélie Trouvé

Trimestriel N°73 11/2007 (mai)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



**Droit au logement :**  
opposable ?



**Territorialiser la PAC**  
un enjeu pour l'Europe à 27



DOSSIER

Paris-Ile-de-France

## Comment gouverner la "métropole régionale" ?



ISBN 2-909872-49-1 - 12,20 €

9 782909 872490

Couverture: création: Gaëlle Mury

# Faut-il un gouvernement à l'Ile-de-France ?

Intercommunalités, apparition de nouvelles formes de regroupements territoriaux, activisme de conseils généraux qui s'associent pour traiter de questions de niveau régional, velléités de la ville de Paris de se projeter au-delà du périphérique, voire de jouer un rôle dans l'animation de l'espace politique régional — mais aussi retour de l'État à travers la multiplication de dispositifs d'intervention : si le pouvoir régional en Ile-de-France a réussi une véritable montée en puissance, il continue d'être entamé à la fois par le haut et par le bas. Une situation qui le rapproche de l'ensemble des autres régions françaises, qui peinent à s'imposer face à la fragmentation territoriale issue de la décentralisation et un État qui n'entend renoncer à aucune de ses prérogatives "jacobines". Pourtant, si ces spécificités du système territorial français pèsent plus lourdement sur le pouvoir régional en Ile-de-France, Daniel Béhar et Philippe Estèbe montrent aussi une Ile-de-France logée à peu près à la même enseigne que la plupart des très grandes métropoles, contraintes de négocier, elles aussi, avec une multiplicité de pouvoirs et d'organismes. Bref, comparées à d'autres régions métropolitaines, les potentialités de la région Ile-de-France ne seraient pas véritablement « rongées » par son défaut de gouvernance...

par  
DANIEL BÉHAR  
& PHILIPPE ESTÈBE,  
Coopérative Acadie

L'Ile-de-France cumule, à première vue, les signes du « bon » gouvernement régional, bien plus peut-être que d'autres régions dans l'hexagone. Le périmètre administratif englobe, *grosso modo*, l'espace d'influence de la métropole parisienne (même si l'on peut toujours s'interroger sur le sort des « franges franciliennes »). L'institution régionale est « à l'échelle » et susceptible de disposer de la hauteur de vue et de la pertinence que procure un territoire consistant. Les instruments sont maintenant à la hauteur de la tâche : le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), l'établissement public foncier régional ou le schéma directeur de la région (SDRIF). Bref, l'Ile-de-France réunit un ensemble de conditions que la plupart des autres régions sont loin de maîtriser.

Pourtant, l'impression persiste que la région demeure largement ingouvernable et que l'institution régionale peine à s'affirmer comme « chef de file » de la planification, de l'aménagement et du développement de l'Ile-de-France. Ainsi, à l'occasion de l'élaboration du SDRIF, on a pu constater combien tout à la fois la région était en mesure de conduire un exercice inédit et se trouvait à son terme confrontée et au "veto" de l'État et à l'inflation revendicative locale.

Le pouvoir régional n'émerge, en Ile-de-France, que comme un des pouvoirs territoriaux, dont le moindre n'est pas celui de l'État. Ceux qui souhaitent un « gouvernement métropolitain » d'échelle régionale devront prendre patience : la région n'est pas une institution de gouvernement territorial ; elle doit prendre sa place dans un système de gouvernance complexe, et se tailler son propre espace. S'agit-il d'un retard de l'Ile-de-France par rapport aux autres régions ? S'agit-il d'une conséquence du système institutionnel fran-

çais, qui, à la différence des autres pays, ne saurait pas faire émerger des gouvernements métropolitains à la hauteur de l'enjeu ? Ou bien, plus simplement, ne faut-il pas faire notre deuil de l'espérance d'un gouvernement métropolitain d'échelle régionale ? Bref, s'il y a une exception francilienne ou française, quels en sont les fondements ?

Pour tenter d'éclairer ces questions, il faut revenir sur la montée en puissance du pouvoir régional en Ile-de-France ; il faut ensuite tenter de comprendre pourquoi cette montée en puissance ne parvient pas à créer un espace politique régional spécifique et reconnu. Ceci nous permettra de mettre la gouvernance de la région Ile-de-France en perspective, par comparaison avec d'autres métropoles : l'Ile-de-France souffre-t-elle du mal français (concurrence institutionnelle, jacobinisme rampant) ou bien illustre-t-elle la tendance dominante de la gouvernance des grandes métropoles ?

## La montée du pouvoir régional en Ile-de-France

Le Conseil régional, depuis 1984, a pris consistance dans le paysage politico-institutionnel francilien. L'alternance politique, en 1998, a, plus tôt qu'ailleurs, contribué à politiser le débat régional. On le sait, c'est le changement de majorité politique qui confère sa maturité à une institution. La gauche « plurielle » a été confirmée au pouvoir régional en 2004, ce qui contribue à asseoir l'institution régionale dans le paysage politique local ; plus que dans la plupart des régions françaises (hormis celles qui disposent d'un territoire consistant ou d'une culture politique régionale,



Crédit photo : Cif/Imagis

" Une grande partie des enjeux régionaux d'aménagement et de développement demeure lettre morte sans la capacité d'action et de régulation des départements, des intercommunalités et des communes qui disposent de services, qui maîtrisent les sols, qui ont constitué des réseaux d'interlocuteurs dans les milieux économiques et sociaux. "

comme la Bretagne, Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais ou l'Alsace), la région *compte* en Ile-de-France.

D'autre part, l'État et le législateur ont progressivement concédé à la région des instruments décisifs : le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), le schéma directeur d'Ile-de-France (SDRIF), qui dispose d'une capacité normative supérieure aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). La région a renforcé les moyens de l'Agence régionale de développement et créé un établissement public foncier, qui complètent sa panoplie instrumentale.

Enfin, troisième processus, l'échelon régional commence d'être reconnu par les acteurs économiques. Le MEDEF, par exemple, qui a régionalisé son organisation, s'est engagé dans un « plaidoyer pour l'Ile-de-France » : « Les gouvernements successifs ont longtemps pris comme livre de chevet *Paris et le désert français* pour alimenter leur réflexion sur l'aménagement du territoire. Récemment encore, les lois Pasqua de 1995 ont confirmé cette tendance. Il est temps aujourd'hui de voir la situation en face : le "déshabillage" de l'Ile-de-France ne profite pas au reste de notre pays mais plutôt à nos concurrents étrangers tels que Londres, Milan, Barcelone ou

Berlin. Une région Ile-de-France économiquement forte aura des retombées positives sur l'ensemble du territoire national.<sup>1</sup> »

La convergence de ces atouts nouveaux s'est traduite dans l'exercice réussi du SDRIF. La région a conduit un processus d'élaboration et de concertation auquel se sont pliés, d'assez bonne grâce, l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux. Des franciliens y ont été associés, au moyen de conférences citoyennes qui ont contribué à renforcer une forme de culture régionale. À travers le SDRIF, la région est parvenue à construire ses propres scènes de débats, à partir d'une lecture régionale des questions franciliennes. Celle-ci s'est incarnée dans une vision spatiale nouvelle, combinant la « zone dense » aux « faisceaux » radiaux, et proposant une lecture de la métropolisation associant les enjeux d'une place mondiale aux questions de vie quotidienne. En proposant cette vision spatiale, la région introduisait une rupture dans la représentation classique, partagée par l'État et les collectivités territoriales, d'un territoire traversé par la fracture Est-Ouest. Cette représentation ouvrait un champ politique spécifique, de nature à fonder une intervention régionale différente de celle que l'État avait conduite jusqu'alors.

## L'évidement du pouvoir régional

Cependant, malgré ces succès, l'institution régionale fait face à un processus permanent d'évidement, par le haut et par le bas.

Par le bas, l'Ile-de-France connaît, de façon bien plus marquée que les grandes métropoles françaises, un processus rapide d'incorporation intercommunale. Les communautés d'agglomération issues de la loi Chevènement ont connu un succès considérable dans la région capitale, d'autant plus aisé que le seuil des 50 000 habitants requis pour fonder une intercommunalité est, en Ile-de-France, facile à atteindre. La carte politique locale devient un puzzle, offrant à l'observateur des formes d'autant plus bizarres que la continuité urbaine permet aux élus de tailler, bien plus aisément qu'ailleurs, des territoires affinitaires.

À ces intercommunalités, qui s'organisent plutôt autour de la question des services urbains, se sont ajoutés des « machins », nouvelles formes de regroupements territoriaux, rassemblant plusieurs intercommunalités, autour d'enjeux de développement empiétant sur les plates-bandes régionales<sup>2</sup>. C'est l'association des communes du territoire de l'Est parisien (ACTEP) à cheval sur la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et la Seine-et-Marne, de la Vallée-de-la-Bièvre à cheval sur les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne. À la différence des intercommunalités, ces formations nouvelles s'emparent de questions d'aménagement et de développement qui concernent leur territoire mais qui

apparaissent comme des enjeux de niveau régional: le rééquilibrage à l'Est (encore et toujours), porté par l'ACTEP, le renforcement de la recherche et de l'innovation en Ile-de-France (le « cône sud » de l'innovation porté simultanément par l'association de la vallée de la Bièvre et le conseil général de l'Essonne).

Certains Conseils généraux se révèlent particulièrement actifs sur ces questions d'aménagement régional: les Hauts-de-Seine, l'Essonne, le Val-de-Marne, le Val d'Oise, etc. énoncent leur projet stratégique. Plus frappant encore, certains départements s'associent pour traiter de questions de niveau régional: l'Essonne et le Val-de-Marne organisent ensemble les « Assises du pôle d'Orly », où la région est invitée, au titre de ses compé-

tences mais pas comme « chef de file » de l'aménagement du territoire.

Surtout, la ville de Paris commence à sortir de son isolement. Ici aussi, l'alternance politique a eu pour effet de renforcer les ambitions de l'institution municipale. La ville s'est d'abord intéressée au « dedans » (avec les questions de circulation, de plan local d'urbanisme, de démocratie participative et de « décentra-

lisation » parisienne). Mais, depuis un an, elle a pris l'initiative d'une conférence métropolitaine, largement ouverte aux « acteurs de la zone dense » (la définition de cette zone dense étant volontairement floue). Tout se passe comme si la ville commençait à se projeter au-delà du périphérique et à envisager de jouer un rôle dans l'animation de l'espace politique régional. On comprend le sentiment de concurrence (déloyale) que peuvent éprouver les responsables politiques régionaux.

Dans le même temps, le pouvoir régional subit un processus d'évidement « par le haut », du fait du retour de l'État en Ile-de-France, par les fenêtres, si l'on peut dire, alors qu'il semblait être sorti par la porte de la décentralisation. L'État semble, depuis la fin des années 1990, progressivement rompre avec la politique d'équilibre Paris-province. Celle-ci a eu des effets notoires au cours des années 1990, particulièrement dans le domaine de la recherche, où la région Ile-de-France s'est trouvée amputée, au profit d'autres régions, d'une part non négligeable de son potentiel. Les différents signaux d'alarmes, comme la montée de la pauvreté et du chômage dans la région capitale, les indicateurs de performances montrant que la région perdait des points dans certains domaines stratégiques comme les biotechnologies et ne parvenait pas à faire décoller ses fonctions de place financière et de centre d'affaire (notamment par comparaison avec le bassin de Londres) ont eu raison d'une politique trentenaire de repeuplement du « désert français ». Cependant, la redécouverte du « champion national » n'a pas eu pour conséquence de donner plus de marges de manœuvre au pouvoir régional, au contraire: l'Ile-de-France semble une affaire trop importante pour la laisser au pouvoir local. D'où les dispositifs d'intervention qui se sont multipliés ces dernières années, dans lesquels l'État entend jouer un rôle direct d'impulsion, voire de commandement. La concentration des pôles de compétitivité « mondiaux » entend relancer les locomotives industrielles, dans une alliance directe entre l'État et les grandes entreprises, et ne laisse pas de place très claire à la région. L'attribution de 300 000 m<sup>2</sup> à l'établissement public d'aménagement de la Défense participe de cette volonté d'intervention directe pour muscler les atouts franciliens, en contradiction avec l'objectif d'équilibre territorial régional. Plus encore, les opérations d'intérêt national (OIN) s'ajoutant aux villes nouvelles qui ont conservé leur ancien statut, taillent dans le territoire régional des « enclaves » où l'État se réserve la possibilité de donner le ton. Le directeur régional de l'équipement s'en explique très clairement dans la revue *Urbanisme*: « L'intervention de l'État se justifie par la présence d'enjeux métropolitains majeurs (un aéroport international par exemple) et par des situations de crise très aiguë résultant d'un vide de gouvernance: crise du logement en Ile-de-France (on ne réalise chaque année que 35 000 à 40 000 logements sur les 60 000 qu'il faudrait

*“ Il est temps aujourd'hui de voir la situation en face, affirme le MEDEF: le “déshabillage” de l'Ile-de-France ne profite pas au reste de notre pays mais plutôt à nos concurrents étrangers tels que Londres, Milan, Barcelone ou Berlin. Une région Ile-de-France économiquement forte aura des retombées positives sur l'ensemble du territoire national. ? ”*

construire), crise des transports, de l'emploi, de l'environnement, des paysages. Enfin, l'État prend le relais sur un territoire qui n'a aucune chance de se constituer lui-même en échelon de gouvernance ».

## L'Ile-de-France banalisée

Le pouvoir régional, malgré ses atouts, est victime de la maladie infantile de la décentralisation. Il est vrai que cette maladie est chronique, et de longue durée. Elle tient en deux termes.

D'une part, le refus de choisir entre les échelons confère, on le sait bien, à chacun, une légitimité « monopolistique » sur son territoire, qui tend à s'affronter à toutes les autres. La région Ile-de-France ne constitue pas, en ce sens, une exception dans l'ensemble national. Elle subit, de manière peut-être exacerbée, du fait de la puissance des pouvoirs locaux infra régionaux, les mêmes difficultés que les autres Conseils régionaux, à savoir qu'elle doit, en permanence, composer avec tous les autres échelons, qui disposent qui plus est, d'un avantage important, que l'on pourrait appeler la « prise de terre ». En effet, une grande partie des enjeux régionaux d'aménagement et de développement demeure lettre morte sans la capacité d'action et de régulation des départements, des intercommunalités et des communes qui disposent de services, qui maîtrisent les sols, qui ont constitué des réseaux d'interlocuteurs dans les milieux économiques et sociaux. L'exception francilienne n'en est donc pas une ; elle apporte même une démonstration supplémentaire à la difficulté des régions à s'imposer dans un paysage politique singulièrement complexe. En effet, disposer d'un pouvoir normatif, comme c'est le cas avec le SDRIF, ne procure pas nécessairement une ressource supplémentaire, dès lors que toute décision, pour prendre effet, doit être négociée avec l'empilement des pouvoirs territoriaux qui, chacun à bon droit, peut la contester, la retarder, voire la dénaturer. Il faut noter aussi que l'État, lorsqu'il disposait du pouvoir planificateur n'a pas fait mieux : la consommation d'espace depuis



Crédit photo : Gamma

Le maire de Paris, Bertrand Delanoë. " Tout se passe comme si la ville commençait à se projeter au-delà du périphérique et à envisager de jouer un rôle dans l'animation de l'espace politique régional. On comprend le sentiment de concurrence (déloyale) que peuvent éprouver les responsables politiques régionaux."

10 ans a été le double de ce que prévoyait le précédent schéma directeur en 1995 et ceci, bien qu'il s'imposât aux plans d'occupation des sols.

D'autre part, on le voit, l'État n'a pas renoncé à ses prérogatives de « propulseur » pour reprendre l'expression de P. Rosanvallon. Au sein des ministères et dans les grands corps, la méfiance reste entière sur les capacités réelles du pouvoir régional à faire face aux questions de « gouvernance ». Il est vrai que cette attitude relève de la prophétie auto réalisatrice : plus l'État contrôle (même si les formes de ce contrôle ont évolué), moins les régions parviennent à se constituer comme chef de file de l'aménagement et du développement régional.

Cependant, cette attitude des ministères techniques et financiers et des grands corps n'est pas non plus sans fondement. Elle montre combien, malgré la

décentralisation institutionnelle, les réseaux de la décision publique et les interfaces entre la puissance publique et les acteurs privés sont demeurés nationaux, dès lors qu'il s'agit d'affaires considérées comme stratégiques (ici l'industrie, la recherche et le logement). Malgré la régionalisation du MEDEF, la région ne dispose pas des ressources qui lui permettraient d'apparaître comme un interlocuteur valable, à hauteur de ce que font (ou croient faire) les ingénieurs des ponts et les inspecteurs des finances, des pouvoirs économiques et des corps constitués.

## L'exception francilienne ?

Il existe cependant une dimension spécifique de l'Ile-de-France, qui apporte une explication supplémentaire aux difficultés du pouvoir régional. L'Ile-de-France n'est pas une région ordinaire, elle constitue le cœur du système productif français, de ce que P. Becouche appelle « *France incorporated* ». C'est ici qu'est réalisé le tiers du produit intérieur brut national (par 18 % de la population) ; c'est le principal foyer de production de richesses et, par conséquent, de ressources à redistribuer vers le reste du territoire. La plupart des questions franciliennes, notamment lorsqu'elles touchent à l'économie, à la recherche (et même au logement et aux transports) se trouvent donc, très vite, hissées à l'échelle nationale. Les succès franciliens sont des succès nationaux et les crises franciliennes sont des crises françaises. D'où une incertitude permanente : dans un système national autant intégré, qu'est-ce qui relève véritablement de la « gouvernance régionale » ? Autrement dit, comment constituer un agenda régional qui n'interfère ni avec les autonomies locales, ni avec les grandes questions nationales ? De fait, le gâteau est toujours partagé entre le local et le national, et la part régionale est singulièrement réduite, bien plus sans doute, que dans d'autres régions où le pouvoir régional, s'il a toujours maille à partir avec les départements, les intercommunalités et les communes, peut trouver plus facilement du « grain à moudre » et, partant, la reconnaissance de son utilité et de sa pertinence, dans des domaines qui, s'ils ne lui sont pas réservés, fondent néanmoins sa capacité d'agir.

Pourtant, cette exception francilienne vis-à-vis des autres régions s'estompe si l'on élargit le regard : les potentialités de la région Ile-de-France sont-elles véritablement rongées par ce défaut de gouvernance régionale, si on la compare à d'autres régions métropolitaines ? Les travaux de Bernard Jouve et de Christian Lefèvre apportent des comparaisons utiles. Ils montrent que, nulle part, l'unité de gouvernement des régions métropolitaines n'a été véritablement réalisée.<sup>3</sup> Partout, les pouvoirs métropolitains, lorsqu'ils existent, ce qui n'est pas toujours le cas, doivent composer avec des autorités infra métropolitaines (même si elles sont souvent moins nombreuses et moins ombrageuses que les collectivités territoriales fran-

çaises). Partout, surtout, l'État central, fédéral ou fédéré, se montre particulièrement sourcilieux de ses prérogatives concernant les affaires métropolitaines. Il n'est pas de métropole, et particulièrement la sœur rivale de Paris — Londres — où l'autorité métropolitaine ne soit prise entre un plancher local et un plafond national. Pis, ces strates du pouvoir local sont entrelacées d'organismes spécifiques, qui disposent de compétences limitées mais « multi échelons », comme les chambres de commerce, les autorités portuaires ou aéroportuaires, les organismes de transport, de logement, etc. Il n'existe pas de système « simple » de gouvernance métropolitaine.

L'Ile-de-France n'est donc pas, institutionnellement du moins, une exception dans le club fermé des grandes métropoles. Tout au plus peut-on dire que, du fait de l'héritage français, le système territorial est ici plus fragmenté qu'ailleurs.

D'autre part, la comparaison de Londres et de New York est éclairante : dans le cas londonien, après bien des difficultés, l'autorité métropolitaine (*Greater London Authority*), dispose du soutien de l'État central ; mais dans le cas new-yorkais, il n'existe aucune autorité métropolitaine, c'est la ville de New-York, et son maire, qui assument la *leadership* du développement. La conclusion est nette : ce n'est pas l'institution qui fait la métropole, ce sont les formes de *leadership*, le soutien de l'État et, surtout la structuration des relations entre le public et le privé.

Cependant, ce *leadership* n'est jamais global, il est transversal ; il n'est jamais donné, pas plus qu'il ne s'impose à tous, et de la même façon. Il dépend des projets mis en œuvre et du type d'alliance qui les fonde, tout autant que des ressources institutionnelles. Le *leadership* diffère fondamentalement de « gouvernement », et même de la « gouvernance » : il s'agit de la capacité d'un des acteurs à tenir les autres alignés sur certains de ses énoncés et de ses projets. Les très grandes métropoles sont gouvernées de la sorte : un maillage complexe de compétences techniques et financières relevant d'échelon et d'institutions différentes d'où surgissent des projets portés par des *leaders*. Le système politico-institutionnel de l'Ile-de-France est-il si éloigné de cette figure ?

D.B. & Ph. E.

1. Didier Durand, président du MEDEF Île-de-France, *Les Echos*, 1er août 2003.

2. Voir l'article de Daniel Béhar dans le même numéro.

3. *Urbanisme*, hors série n°31, mars 2007, p. 42.

4. Lefèvre, Christian, (2007), *Etude de la gouvernance des métropoles mondiales : Londres, New-York, Tokyo, des références pour la métropole parisienne ?* Lire également dans ce dossier l'article de Ch. Lefèvre : « Les relations entre milieux économiques et politiques - Londres et Paris : deux métropoles aux antipodes »